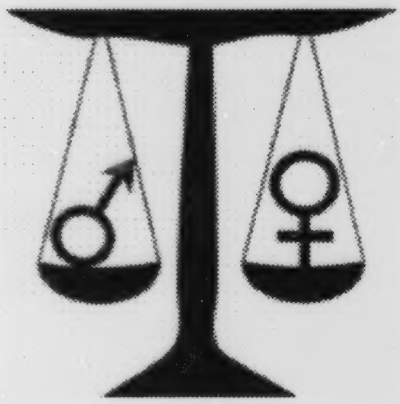
Cross Gender Monitoring Project

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

The CROSS GENDER MONITORING PROJECT



CROSS GENDER MONITORING PROJECT

Federally Sentenced Women's Facilities

SECOND ANNUAL REPORT 1999

Thérèse Lajeunesse and Christie Jefferson

Project Associates:

Dianne Macdonald and Betty-Lou Edwards

Table of Contents

1. Introduction

2. Background

3. Overall Approach And Methodology

4. Key Findings

    a) Introduction

    b) Quantitative Information

    c) Qualitative Information

5. Analysis And Recommendations

    a) Equality and Cross Gender Staffing in Federally Sentenced Women Facilities Facilities

    b) Cross Gender Staffing Policies and Guidelines

    c) Suggested Policy Content of Cross Gender Staffing

Guidelines

d) Employment Issues

e) Sexual Harassment, Sexual Exploitation, and Sexual Assault

f) The Complaint and Grievance System

g) Staff Selection and Training

h) Privacy

6. Plan For Phase 3

7. Summary Of Recommendations

Appendix A : Monitoring Project Team

Appendix B : CSC Women's Institutions And Maximum Security Units: National Operational Protocol - Front-Line Staffing

---

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

1. INTRODUCTION

The Cross Gender Monitoring Project has now completed its second year and
Thèse
Lajeunesse & Associates Ltd is pleased to present this Second Annual Report. Briefly, the objectives of the Cross Gender Monitoring Project are:

- To assess the systematic impact of cross gender staffing, especially on inmates and staff, in Federally Sentenced Women's facilities across the country;
- To identify operational and policy issues; and
- To forward appropriate recommendations to the Deputy Commissioner for Women, Correctional Service Canada (CSC).

The Cross Gender Monitoring Project was established to implement a key recommendation from the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston (1996), known as the Arbour Report.

The Cross Gender Monitoring Project will be completed by March 31, 2000. This report outlines the methodology that was used to elicit information from a wide cross section of respondents, including inmates and CSC staff. Based on this information, the Monitoring Team advances recommendations on a wide range of matters pertaining to cross gender issues. We hope that this Second Annual Report will provide the basis for a discussion to continue throughout the third and final year, culminating in a final set of recommendations. We also hope that individuals will feel free to share their perspectives with us, including how some of our proposed recommendations can be operationalized and made permanent. Information about how to reach us is included in Appendix A.

Again, as in our First Annual Report, we thank all respondents who spoke freely with us about issues that are, at times, controversial and deeply personal.

Section 2 of this report provides background information about the Monitoring Project and the following Section summarizes our key findings from interviews, policy documents and other sources.
Section 4 presents an analysis of issues based on findings and relevant recommendations and
Section 5 outlines the proposed process and issues to be addressed in the final year. The last Section summarizes our interim recommendations for

the second year.

Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

2. BACKGROUND

The Honourable Louise Arbour, then a Justice with the Ontario Court of Appeal, was commissioned by the Solicitor General of Canada to investigate and report on incidents that occurred at the Prison for Women on April 22, 1994. The Prison for Women was the only federal penitentiary for women sentenced to two years or more in the country. The Commission of Inquiry was to investigate, among other actions, the deployment and conduct of an all-male institutional emergency response team (IERT) to the Prison for Women. Videos of cell extractions by this team made national news at the time, and led to considerable public debate as to these incidents.

In 1996, the Arbour Commission of Inquiry submitted its report to the Solicitor General of Canada in which the Commissioner made a series of recommendations, ranging from preventing the repetition of what occurred at the Prison for Women, to amending a wide range of practices including the grievance system, accountability, selection and training of staff, and the use of segregation, among others. For Commissioner Arbour, the deployment of an all male emergency response team was at the heart of the Inquiry and raised the broader issue of what role, if any, male correctional staff should have in women's prisons.[1] She noted that there were already a wide variety of arrangements for male staff working in women's prisons, including working as correctional officers in some provincial facilities, and in the United States where male correctional officers constitute as high as 81% of all staff.[2]

Cross-gender staffing had been an issue of debate for quite some time. Until 1989, male staff were restricted from supervising women inmates in their living areas within the walls of Kingston Prison for Women. As a consequence of a successful complaint by a male correctional officer to this female-only staffing policy (*King v. Canada Correctional Service*, unreported, July 5, 1989 [Public Service Commission Appeal Board]), Correctional Service Canada (CSC) altered its policy and allowed male Primary Workers to apply for, and staff front-line positions in most institutions housing federal female inmates. CSC policies were further refined in the wake of a Supreme Court of Canada decision (*Conway v. Canada* [1993] 2 S.C.R. 872), in which a male inmate claimed invasion of privacy rights with regard to the CSC policy of allowing female Primary Workers in men's institutions. The Court upheld the employment of women as front-line workers in male prisons, but did not close the door to an argument under the equality provisions of *the Canadian Charter of Rights and Freedoms* concerning male front-line workers in female institutions. Special selection processes and training programs were instituted by CSC in 1993, along with policy directives in an attempt to address the concerns relating to privacy and safety expressed by women inmates and community groups. Around the same

time five (5) new regional facilities were built and staffed.

A number of concerned parties disagreed with the policy of allowing male correctional staff to supervise female inmates, particularly in their living quarters. The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS), the Women's Legal Education and Action Fund (LEAF), as well as some Federally Sentenced Women (FSW) have expressed grave concerns. The Task Force on Federally Sentenced Women[3] also recommended against hiring men as the primary workers in the new regional facilities. Concerns centred on the potential for sexual harassment and abuse of women prisoners by male correctional staff, as well as invasion of privacy of women engaged in intimate activities, such as bathing or using the toilet. It was also generally felt that in light of the very high number of women inmates who were sexually abused as girls and as adults, often by males in authority, an opportunity to heal in an all female environment in the living units was important, if not essential, before being required to deal with men in such an intimate situation.

Despite reservations about male Primary Workers in female institutions, CSC had adopted a different viewpoint, one which centred on the ability of sound policies, training and adaptations to the physical environment to decrease the potential for abuse and increase the safety and security of inmates. This position was grounded in the following: legal decisions that preclude a 'female-only' approach to staffing institutions which house female inmates; a review of training to ensure that staff are sensitive to women's issues; the view that institutions should reflect the make-up of the community, including the presence of male staff; and, that positive male role models can assist women who have, historically, suffered at the hands of male aggressors.

The Inquiry's report noted that CSC's decision to allow males to work as front line correctional officers included an intention to screen and select staff based on the following criteria: a demonstrated sensitivity to and awareness of women's issues; professionalism, and an ability to work in a woman-centred environment.[4] In discussing the concerns and merits involved with employing male front line workers, Madame Justice Arbour noted that privacy concerns could be addressed through the design of the new prisons, as well as protocols. Examples of the content of protocols included always pairing male front line workers with female front-line workers when patrolling living units, restricting males from patrolling living units at night altogether; and, requiring male officers to announce their presence before entering a living unit or a cell.[5] She further noted that in her view,

> "the key to the success of gender integration in the living units of correctional facilities for women lies in staff selection and training, explicit working protocols and adequate monitoring. Based on the material presented to me, I am satisfied with the selection and training process for the new facilities. I am concerned, however, that the same process not be dismantled after the hiring of the first group of staff for the new facilities."[6]

Madame Justice Arbour went on to state that she viewed it as equally essential that the sexual harassment policy of CSC be extended to apply

to inmates.[7]

The Commissioner recommended the appointment of an independent Monitor to review and report on the implementation of cross gender staffing at CSC's women's facilities. It was further recommended that the Monitor issue public Annual Reports including descriptions of any corrective measures taken by CSC to redress the problem(s) identified. Finally, it was recommended that the

Deputy Commissioner for Women report to the Commissioner of Corrections after three (3) years on the desirability of continuing cross gender staffing.

In January 1998,
Thése
Lajeunesse & Associates began its work in the independent Cross-Gender Monitoring Project. The first phase consisted of a four month review of the systemic issues involved in cross gender staffing, through a cross section of site visits, and interviews with organizations and individuals interested in these issues. The First Annual Report (1998) made two recommendations; one regarding inadequacies in data collection on complaints and grievances by inmates, and a second recommending the immediate development and implementation of a sexual harassment policy for inmates.

Through our discussions, the Monitoring Team heard clearly that we should ensure our review went beyond male front-line workers to address the broader challenge of looking at systemic protections for Federally Sentenced Women (FSW) with respect to sexual harassment, sexual exploitation and sexual assault by any non-inmate. The Team also concluded that we would also monitor the same complaints emanating about incidents with same sex staff.

This is our second report of three annual reports. The Team's mandate ends March 31, 2000. We look forward to comments and further dialogue on this report and on the systemic issues our final report will be addressing. We would like to take this opportunity to thank all of the individuals and organizations who provided their views and experiences to us over the last year. Your input was invaluable.

1 Arbour, Louise. (1996) Commission of Inquiry Into Certain Events at the Prison for Women in Kingston. Ottawa: Public Works and Government Services Canada. p. 204.

2 Ibid. p.209.

3 The Task Force on Federally Sentenced Women. (1990) Creating Choices: Report of the Task Force on Federally Sentenced Women. Ottawa: Correctional Service Canada.

4 Op cit. p. 214.

5 Ibid. p. 215.

6 Ibid. p. 216

7 Ibid. p. 217

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

3. OVERALL APPROACH AND METHODOLOGY

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

Information for this report was gathered from a number of sources. These included:

- interviews with individuals in each facility including staff, inmates, members of Citizen Advisory Committees and community agencies such as Elizabeth Fry Societies;
- consultation with officials with the Canadian Human Rights Commission, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, the Correctional Investigator's Office, the Union of Solicitor General Employees and various officials from the Correctional Service Canada, including the Deputy Commissioner for Women's office;
- site visits to all federal institutions for Federally Sentenced Women and the Burnaby Correctional Centre for Women for interviews;
- observation of the physical characteristics of facilities for Federally Sentenced Women; and
- review of relevant documents including CSC policies and information concerning complaints and grievances.

There were two series of site visits to institutions in 1998/99 which focused on different cross gender issues. The first series of site visits was made to the following institutions:

- Nova Institution for Women in Truro, N.S.;
- Springhill Institution (for maximum security women) Springhill, N. S.;
- Joliette Institution in Joliette, Québec;
- Prison for Women in Kingston, Ont.;
- Grand Valley Institution in Kitchener Ont.;
- Saskatchewan Penitentiary (for maximum security women) in Prince Albert, Sask.;
- the Regional Psychiatric Centre in Saskatoon, Sask.;
- Okimaw Ohci Healing Lodge in Maple Creek, Sask.;
- Edmonton Institution for Women in Edmonton, Alta; and,
- Burnaby Correctional Centre for Women (BCCW) in Burnaby B.C.

The Burnaby Correctional Centre for Women (BCCW), although a provincial institution, houses Federally Sentenced Women through an Exchange of Service Agreement. BCC accommodates the highest

number of Federally Sentenced Women (FSW) of any provincial institution and is included in our site visits as an example of an institution that does not have male front-line staff.

The first series of site visits focused on general feedback about the cross gender policy and perspectives on males as front line staff. We also included general questions about selection and training for both female and male Primary Workers, as well as questions about the efficacy of the complaint and grievance systems. The research instruments for the second series of site visits included more specific questions about Primary Worker's activities in a cross gender setting, e.g. strip searching, the pairing of male Primary Workers with a female Primary Worker at night, etc. These questions yielded valuable specific information about different elements concerning cross gender activities. Some of these elements are captured by the cross gender policy, otherwise known as the document entitled: "CSC Women's Institutions and Maximum Security Units: National Operating Protocol for Front Line Staffing."

Institutions visited during the second round included the five regional institutions and one maximum security institution. Specifically, site visits were conducted at Nova Institution for Women, Joliette Institution, Grand Valley Institution, Okimaw Ohci Healing Lodge, Edmonton Institution for Women, and the unit for maximum security women at Ste. Anne des Plaines. The latter institution had previously closed its unit for maximum women but was obliged to re-open it due to demand and it was surveyed in the last set of site visits.

The results of these visits, interviews and reviews of documentation are presented in the following Section.

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

4. KEY FINDINGS

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

a) Introduction

This Section includes the results of key informant interviews, as well as, information captured during consultations, reviews of CSC's policies, and reviews of complaint and grievance data. The Key Findings section is broken down into quantitative and qualitative data and a commentary is included in the quantitative section to capture open-ended comments made by respondents. Interviews were voluntary, signs were posted and/or announcements made about our presence in institutions. In regional institutions, we also randomly visited housing Units to explain our purpose to inmates in those houses and interviewed anyone who wished to talk to us. Inmates from one institution submitted a petition to us signed by the entire inmate population. We met with Inmate Committees, Lifers Groups and Sisterhoods in all institutions where these groups are active. Although attempts were made to match the number of staff and FSW interviews, one of our sub-samples is lower in FSW than staff due to the voluntary nature of the exercise. However, the overall sample is more evenly matched.

Interview Schedules combined both closed and open-ended questions. As the Cross Gender Monitoring Project is breaking new ground, not only in Canada but in most jurisdictions, Interview Schedules emphasized open ended questions in order to determine issues and context for views expressed. This approach proved to be very useful in providing us with a wealth of comments, concerns and suggested solutions to problems. Different Interview Schedules were used for the first set of site visits and for the second series of visits. Responses to these questions were coded for data analysis and the findings are presented in the general categories as follows.

Preliminary comments from reviewers of early drafts of this report have indicated a desire for a greater breakdown of statistical information and more in-depth analysis of some of the findings. We have provided what we can within our own budget constraints, which limit the amount of time available for data analysis and writing. Despite these requests for more information, we believe that sufficient information is provided in this section to present a context and analysis for these findings.

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

b) Quantitative Information

Number of interviews

A total of 258 interviews were conducted during both sets of site visits for this report. Of these 258, 127 were with inmates, 117 were with staff and 14 with "others", such as members of Citizen Advisory Committees, members of Program Committees, such as at Edmonton Institution For Women and BC Correctional Centre for Women, and community agencies such as Elizabeth Fry Societies. We interviewed approximately 40% of FSW in the institutions we visited. The "others" were included with staff as the same Interview Schedule was used for both staff and others and responses were not significantly different. There were 14 "other" interviewed. Wording for the FSW Interview Schedules was modified from the main Interview Schedule.

Of the 131 staff and others interviewed, 42 or 32% were with males. Within this category there was a broad breakdown including Community Advisory Committee members, chaplains, teachers and Primary Workers. Staff members interviewed generally represented a broad cross section of individuals working in FSW facilities.

Note about the Burnaby Correctional Centre for Women

A total of 29 interviews were conducted at the Centre. As this provincial institution operates according to its own policy, rather than CSC's National Protocol, we have therefore removed these respondents from the sample. Their responses about gender preference, i.e. male or female front-line staff, are, however, captured in our findings relating to that topic.

Knowledge of Cross Gender Policy

A question relating to knowledge of the cross gender policy was posed in all 258 interviews: "Are you aware of the cross gender policy?" This was followed up with a question about the strengths and weaknesses of the policy, specifically to ascertain whether the respondent was indeed aware of the policy. The results for FSW and staff responses are found in Table 1. Answers were considered to be "no response" if the question failed to elicit pertinent responses.

Table 1
Knowledge of Cross Gender Staffing Policy

Response	FSW	Staff/Others	Total
Yes	35	75	110
No	46	35	81
No Response	46	21	67
Total	127	131	258

Commentary

Respondents in institutions where there are male front-line workers tended to be slightly more knowledgeable about the policy, although a significant number of FSW in these institutions were not aware of the different elements of the policy. Respondents at the Okimaw Ochi Healing Lodge and Edmonton Institution for Women, where there are no male Primary Workers, tended to be less aware or based their answers on their experience in other institutions.

There were few respondents who had complete knowledge of the National Operating Protocol for Front Line Staffing. Most respondents knew about the requirement to announce before entering, that no strip searching is allowed by male Primary Workers, and that male Primary Workers must be paired with a female when patrolling living units at night. However, it was found that some respondents believe the protocol is silent on whether male and female PW's can split up once they enter a Unit and patrol different part of the Unit simultaneously. This appears to be a common practice in some institutions as is the practice of a Primary Worker, often a male, patrolling alone during the day. In one institution we heard that there have been a few instances where two male PW's patrolled together at night. In addition there is little understanding among staff of the need or rationale for the protocol. This finding raises the issue of the need to include the rationale for the protocol during all trainings for PW's, other staff and others, such as volunteers, working in institutions for FSW.

Perceptions of Different Elements of Cross Gender Activities

As mentioned, research instruments for the second visit of Phase 2 focused on eliciting responses to the different activities of PW's in a cross gender setting. The sample for this set of questions is the smaller sample of 102 respondents: 46 FSW and 56 staff members/others. There are a higher number of staff members than FSW as more staff volunteered to be interviewed.

Strip Searching

The question asked was: "Do you think male PW's should ever be allowed to do strip searches?" The response to this question was a unanimous "no" by all 102 respondents with an emphasis by some that not even emergency situations would justify such an action. The official policy of CSC is that male PW's cannot strip search FSW, even in an emergency. The *Corrections and Conditional Release Act* also prohibits males conducting strip searches.

Commentary

Little commentary is needed here as all respondents clearly indicated that the strip searching of females by male PW's is not acceptable. However, further information gathering in Phase 3 will verify the extent to which potential emergency situations, in each respective institution, might result in male PW's, Correctional Officers, and/or police officers being called perhaps resulting in males witnessing or conducting strip searches. Options for such situations will also be identified.

Urinalysis

To the question: "Do you think that male PW's should be involved in obtaining samples for urinalysis?" responses were a near unanimous "no" with 101 answering "no" and only one staff member who answered "yes". The Regulations of the *Corrections and Conditional Release Act*, in Section 66 (1) (a), require that the collector be of the same gender.

Commentary

The taking of urine samples is an area of cross gender monitoring, as typically inmates are watched to ensure that they do not tamper with the sample while, or after, it is collected. This does not appear to be an area of concern to date but will be monitored in Phase 3 as well.

Pairing with a Female PW

One of major elements of the National Protocol is that "Men staff must be paired with women staff for all patrols/entries into the houses or any room in a house of living unit after curfew until at least 6 A.M. each day." Therefore, we sought perspectives on this policy. Responses to the question "Should male PW's be paired with a female PW when coming into units at night?" resulted in 73 "yes" answers and 28 "no" answers. Eight (8) FSW chose to respond with the answer " yes but there should be no men entering at night" One (1) answered "don't know". Broken down by staff and FSW, the results are illustrated in Table 2.

Table 2
Pairing of A Male Primary Worker With A Female Primary Worker

Response	FSW	Staff/Others	Total
Yes	37	36	73
No	8	19	27
Don't Know	1	1	2
Total	46	56	102

Commentary

There is a consensus that male PW's should be paired with a female PW at night. The response from some of the FSW that men should not be entering at any time for count will be addressed in the Analysis Section of the report. In one institution we heard that there have been a few instances where two male PW's patrolled together at night. There was a higher proportion of FSW than staff members who responded in the

affirmative to this question. We understand that this requirement often results in female PW's having to work more night shifts than male PW's, and that there are at times staffing and shift concerns. Many staff members consider pairing at night to be a desired security measure. This too will be addressed further in this report.

Announcing the Presence of A Male PW in Housing Unit

The question posed was "Do male PW's always announce before entering Units?" The National Protocol states that: "All front-line staff, men and women, will announce their entry into a living unit/house except during the institution's quiet hours." We were particularly interested in this question as it relates to male PW's, thus framed the question in that manner. In the case of Okimaw Ochi Healing Lodge and Edmonton Institution For Women, where there are no male PW's the question was framed as "Should male PW's announce before entering Units?" Seventy-three (73) respondents answered "yes", twenty-four (24) answered "no", four (4) said "not always" and one (1) said "don't know". The breakdown by staff and FSW is demonstrated in Table 3.

Table 3
Do/Should Male Primary Workers Announce Their Presence Before Entering Units?

Response	FSW	Staff/Others	Total
Yes	37	36	73
No	8	16	24
Don't Know/Not Always*	1	4	5
Total	46	56	102

* 'Not Always' was a category submitted specifically by staff.

Commentary

In assessing the answers by location, 6 of the 8 "no" responses from FSW emanated from Edmonton Institution for Women where there are no male PW's. The "no" or "not always" responses from staff were predominantly from institutions where there is a formal or informal no announcing policy due to perceptions of security concerns. A clear majority (73%) of both types of respondents who answered in the affirmative indicates sensitivity to the issue that without announcing, FSW may be caught changing or coming out of the shower without knowing that a male is in the vicinity. However, these findings are slightly contradictory to open-ended comments indicating that there are instances where announcing does not occur although the overall practice is to announce. In interviewing staff members about this issue, it does appear to be a matter of individual practice rather than policy. The fact that a significant minority of FSW are uncomfortable with male PW's entering Units at night will be discussed further in this report.

Institutional Emergency Response Teams (IERT)

Respondents were asked: "Do you think male PW's (or male police

officers) should be members of this institution's Emergency Response Team?" Unfortunately, this question was added after Interview Schedules had been pre-tested in one institution and halfway through interviews in a second institution thus the sample size is 73. Of these 73 responses, 63 answered "no" and 10 answered "yes". Of the 10 respondents who answered "yes", 7 were staff members.

Commentary

It is not surprising that responses are overwhelmingly against male members of IERT's given the incidents at the Prison for Women in 1994 and the subsequent Arbour Report. There appears to be a high level of sensitivity to why males would not be appropriate for this activity in female institutions. However, we did not ask the same question regarding Cell Extraction Teams and will include this area of inquiry in Phase 3.

No Knowledge of Presence of Male PW's

We included the questions "Have you ever been found changing or coming out of the shower because you didn't know that a male was present in the Unit? in the FSW Interview Schedule and the adjusted question "Have you ever been aware of a situation where an inmate was found changing or coming out of the shower because she didn't know that a male was present in the Unit?" for staff members. Twenty-five (25) answered in the affirmative, fifty-eight answered "no" and there were 19 "no responses". Broken down by type of respondent, 17 FSW indicated that this happened while 6 staff members also responded in the affirmative.

Commentary

This is a troubling finding and relates to the practice in some institutions of male PW's not announcing their presence as well as conducting informal counts. Although the 6 staff members who answered "yes" did not make comments reflecting that there had been no announcement in the situations they reported, all responses from FSW indicated that they did not know a male was present in the Unit. When one removes the 20 respondents from EIFW and Okimaw Ochi Healing Lodge, where there are no male Primary Workers, and indeed no complaints regarding female PW's not announcing, the prevalence is high. In other words 17 of the 26 FSW interviewed in institutions where there are male PW's reported being confronted, without notice, by male Primary Workers. It may also be that FSW do not hear announcements if they are in their rooms with their stereos or their televisions on. We will probe this issue further in Phase 3.

Sexual Harassment Policy

The question "do you think there needs to be a specific policy regarding sexual harassment?" was posed in the first visit of Phase 2 to a sample of 127. Prior to posing this question, we asked respondents to define sexual harassment, which led to a discussion to ensure that they understood the term. One hundred and eighteen respondents (118) answered "yes", 7 answered that there are presently sufficient regulations, and 2 said "no" including one whom responded that the Union of Solicitor General Employees (USGE) has such a policy. The nine who answered no or that

there are sufficient regulations were staff members.

Commentary

At this time there is no explicit policy that prohibits the sexual harassment of inmates by staff. However, there are two CSC policy documents entitled: "Standards of Professional Conduct" and "Code of Discipline" which address general staff to staff and staff to inmate contact. Although the "Code of Discipline" does include a one sentence entry that employees must not maltreat, humiliate, harass or be abusive to an inmate, the topic of sexual harassment is not highlighted. Our findings indicate that there is a strong consensus among all interviewed, inmates and staff alike, that there is a need for an explicit sexual harassment policy. Some suggested that such a policy should be clearly posted in each institution. It was also found that these policies should apply not only to staff but to contract staff and volunteers entering the institution. Comments also indicated that there is little understanding about what constitutes sexual harassment. Suggestions indicated that the area of sexual harassment should also be included in all training, both the rationale for it and an outline of potential clear consequences for violating such a policy. Volunteers and other external resources should also be thoroughly briefed.

Gender of Staff

Questions relating to gender were included in all Interview Schedules with the entire sample. We asked several general questions in our first series of site visits in Phase 2 to elicit and double check the views of respondents concerning male PW's. For example, one included the question, "Does it make any difference that there are (or are not) male staff in this institution? If so, what difference?" Another later Interview Schedule, used for the second series of site visits, posed the question, "Should men be allowed to work in female institutions and in what jobs?" Interview Schedules for the second round of site visits broke down the elements of the National Protocol and teased out the views of the respondents in light of the complexity and specificity of the various policy issues. These questions were open ended and were coded for gender considerations for data analysis. A number of other questions inevitably elicited further comments about cross gender staffing which were also considered when coding responses. The responses regarding gender are among the more important relating to cross gender staffing. As mentioned previously, we also included the sample from Burnaby Correctional Centre for Women, as gender is an important issue also with FSW living in a provincial institution. The sample is therefore 258: 127 FSW and 131 staff members.

A petition, mentioned earlier, submitted to us by a group of inmates in one institution, and signed by the entire inmate population, unequivocally supported men as Primary Workers. The number of signatures to this petition are not included in the total tally of responses as we preferred to ask follow-up questions to determine whether certain functions would be excluded from this blanket statement. It is mentioned here to indicate the degree of support some inmates feel for male Primary Workers.

Of the 258 responses, 80 respondents indicated that they prefer not to have males in Primary Worker positions, 167 indicated their preference

for male Primary Workers assuming adequate screening and training, 4 indicated that the choice of working with a male or female Primary Worker should be left up to individual FSW's, 4 respondents indicated "yes but not at night" and 3 had no response. The heading of the following Table does not indicate how questions were framed but rather summarizes the findings. The breakdown of responses is as follows:

Table 4
Should Male PW's Work in FSW's Facilities?

Response	FSW	Staff/Others	Total
Yes	82	87	169
No	41	39	80
Should Have Choice	4	5	9
Total	127	131	258

Commentary

It should be noted however, that the majority of respondents who responded "no" to the question were the majority of respondents at BCCW and the Okimaw Ochi Healing Lodge. There is likely a range of explanations for these responses. In terms of the OOHL, it could be that, as there have been no male PW's at the Healing Lodge since its inception because no qualified male candidates have applied, and as there is a higher incidence of sexual and physical abuse among Aboriginal women, respondents indicated that it is better not to encounter male Primary Workers while on their healing journeys.

However, in the case of BCCW, we can speculate that since there were no male Correctional Officers at the previous facility for women in Oakalla, respondents have become accustomed to the idea, and perhaps comfort of, no male front line staff. Also the 1978 Proudfoot Report[5] certainly raised sensitivities about cross gender staffing and specifically addressed issues relating to male guards in women's prisons. The opposite is the case however at the all female PW staffed Edmonton Institution for Women where a slim minority indicated a preference for all female PW's. It should be noted that this is the only institution where the controversial practice of pat-downs several times a day was standard procedure. Those who prefer to have male PW's indicated their need for the normalizing influence of a male presence among PW's, the need to have positive role models and the need to be able to interact with men prior to their re-integration in the community. It should however be emphasized that all respondents indicating a preference for male PW's also expressed the need for effective screening and specialized training. We will offer a more complete explanation in our Phase 3 Report and will collate responses by gender.

In addition, a significant minority of FSW indicated discomfort with male PW's entering their Units at night. Their discomfort was not with an individual per se, but rather with the idea that men would be in their houses at night. Some expressed a state of fear or even trauma that interrupts or prevents them from sleeping at night just knowing there is a male in the vicinity. Many, if not most, of these women are survivors of

sexual abuse, often by male family members. Many see the need to heal first before being expected to deal with the fear and sleeplessness resulting from a policy allowing males into their living quarters, particularly when they are sleeping. This issue will be addressed in the Analysis Section.

Comments made by female inmates during this part of the interview clearly indicated that the majority wanted access to screened and trained male Primary Workers performing support and counselling functions, as well as, release planning. Concerns and suggested restrictions on male PW's related almost exclusively to their security functions. This will also be addressed further in the Analysis Section.

8 Proudfoot, P. (1978) Report of the British Columbia Royal Commission on the Incarceration of Female Offenders. Victoria: Ministry of the Attorney General.

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

c) Qualitative Information

A number of other questions included in Interview Schedules that were open ended are the subject of a qualitative analysis. Areas for qualitative analysis include selection and training; physical design of the institution and privacy issues, the complaint and grievance system, staffing issues and reported allegations of sexual harassment, sexual exploitation and sexual assault.

Selection and Training

Selection is seen as being generally effective although there is a need to reflect more diversity among staff generally. As for diversity, we did hear expressions of concern by women inmates in various institutions about the lack of Aboriginal and racial minority staff, as well as lack of sensitivity at times to cultural differences. A few women commented on racist language or assumptions on the part of some staff. Certainly diversity in staff is one way to begin to address racism and cultural insensitivity. Training is another.

Concerns were also expressed that physical disabilities are not considered in the development of policies such as the National Protocol. One woman inmate, who has a serious hearing impairment, stated that the unofficial no touch policy on the part of staff is a considerable problem for her. If her back is turned she needs a staff member to touch her in order to communicate at all. Equality and discrimination issues will be included in our consideration of systemic issues to be addressed in our last year.

There is also a need to screen all individuals, including volunteers, who work with FSW. Individuals working in institutions could include Chaplains, Elders, workers with agencies such as Elizabeth Fry Societies as well as program volunteers with outside agencies. As for staff members originally hired for the regional facilities, they were formally screened and trained but there are large regional variations in how staff members are trained. There appears to be considerable staff turnover, and training and screening have been relaxed since the original staff complement was hired.

For instance, in some regions, Women-Centred training has been reduced from 10 days to 5 or 4 days; in one case a male trainer delivers the Women-Centred training, which was identified by some respondents as a concern. It is not so much the number of days of training that is at issue but rather that the content of the training be adequate for the needs of staff about to work with FSW. CSC is presently reviewing the Core Training Program and Women-Centred Training. The most worrisome finding regarding training issues is that staff members transferring to

FSW facilities may have no training to work with women. This is particularly the case in maximum security institutions where women are lodged. There is a very strong consensus that if men are to work as PW's they should be extremely well selected and very well trained. Competency and suitability should be measured during and after training, before final placement in a FSW's institution. Also training needs should be examined in terms of what initial training is or should be provided, versus what ongoing training needs exist. CSC officials report that budgetary concerns may affect their ability to expand training.

The majority of comments made were about suggested training needs. Although some of these topics may be covered in existing training modules, comments indicated that more in-depth training is required. We do not have the mandate or resources to perform an extensive review of what training is currently offered. The following list of suggested topics is not organized in any particular order.

- Problem solving;
- Counselling skills;
- More information about Federally Sentenced Women;
- Team building;
- Women-Centred training;
- Rationale for the National Protocol;
- Sexual Harassment;
- More information about conflict resolution regarding when it is appropriate and when it is not;
- Crisis intervention and physical contact;
- As homophobia is reported to be prevalent in at least a few institutions, there is a need for training about same sex relationships;
- self injurious behaviours;
- working with violence and aggression;
- sexual harassment;
- Aboriginal issues and spirituality;
- Childhood sexual abuse;
- Anger management;
- How to deal with the needs of the mentally disordered;
- Toxicology; and
- Acting out behaviours;

It should be noted that some of these topics, e.g. problem solving and Team building, are covered in courses offered by the Public Service Commission for all federal civil servants, in addition to what CSC may also offer.

Design and Privacy

Questions were answered about the physical design of institutions and whether privacy is adequately protected. It was found that:

- there are no privacy screens in the Enhanced Unit at EIFW;

- neighbours from surrounding apartment buildings in Joliette verbally harass FSW during summertime, especially when sun bathing;

- there are "blind spots', i.e. areas where observation by others is impossible, reported in Nova Institution, EIFW, and the Okimaw Ochi Healing Lodge;

- Sufficient notice is often not given when count is taken, particularly in maximum security institutions, where there may be a knock or announcement and the curtain is immediately pulled without time for an undressed woman to prepare herself; and

- Privacy should only be compromised, by staff of either gender, when there is a strong security concern.

In regional institutions, there is a considerable variance on whether FSW are allowed to pull down the curtain in front of their rooms while changing. It is the practice in some but not allowed in others. In one institution, FSW hide behind their open closet doors while changing. In others there is no way to ensure privacy while changing. Privacy is an issue that will be addressed in the following Analysis Section.

Complaint and Grievance System

The findings in Phase 2 of the Cross Gender Monitoring Project are consistent with findings in Phase 1 about the complaint and grievance system. As reported in last year's report, generally FSW do not trust the grievance system and, consequently, do not grieve. Reports of negative cross gender incidents are often not likely to be found in CSC's Offender Complaints and Grievances data base. Part of this may be attributed to the more informal complaint system that encourages the use of direct conflict resolution between the parties. One of our concerns about the informal conflict resolution system is that it is invisible to others outside the institution and we have no sense of its frequency or the types of conflict captured by this mechanism. A discussion of these concerns was also included in our First Annual Report. Many FSW reported feeling attempts at mediation to be coercive with the result that they remain silent. In terms of the official complaint and grievance system, inmates fear reprisals and are concerned about lack of objectivity of investigating CSC staff. In addition, FSW do not use the complaint and grievance system anywhere near to the extent that men do. They do however, complain more frequently than male inmates to the Office of the Correctional Investigator particularly through their 1 - 800 telephone line.

These findings mirror those of a 1994 CSC internal report entitled: "Offender Redress Review" which stated as follows:

> "Stemming from the above-noted issues and others identified in the aforementioned consultation summary, was an overall concern that the credibility of CSC's redress process is poor. Many inmates expressed cynicism or pessimism about the ability of the grievance system to address their complaints in a fair manner. As a result, many say that they either do not use the system, or drop their concern at the complaint level.
>
> Staff, although supportive of redress in principle, were of

the view that many offenders' complaints were trivial, frivolous or not founded. As well, many felt that their ability to respond effectively to inmate concerns is compromised by heavy workloads, lack of decision-making authority and lack of relevant skills training. Many, too, were frustrated by the tendency of many inmates to access a variety of redress avenues (e.g. Correctional Investigator's Office, 1-800 lines, etc.) rather than assuming some responsibility for addressing their problems informally with staff. Inmates, for their part, described a need to utilize the other available mechanisms because they "were not being listened to" and because their problems were not "understood".[9]

The Training Manual for Staff concerning the Offender Complaint and Grievance System[10], June 22, 1998, CSC, notes a number of options, including priorizing a complaint or grievance as "High Priority". In the list of what normally would be considered as such sexual harassment/exploitation/assault is not listed. Inmates can request that an Inmate Grievance Committee be created for review of grievances where requested. It is also possible for an inmate to request a review by an Outside Review Board by submitting Form CSC 0359. Neither of these options was raised by any inmate during our site visits, as part of what was available to her should she experience sexual misconduct of some sort. It is interesting to note that this document refers always to inmates as "he".

This topic will be an area of significant investigation in Phase 3.

Staffing Concerns

A number of serious staff issues with regard to cross gender staffing were brought to our attention during the Team's visits to institutions. These include the overtime burden and additional duties required of female Primary Workers, the perception created by restrictions on males that the system does not trust these men, and ensuring fair grievance policies should a staff member be accused by a female inmate of inappropriate sexual conduct. Our First Annual Report also includes a discussion of these factors. Other issues that have emerged during the interviews held in the last year include:

· The classification of Primary Workers. Many male and female Primary Workers consider the duties to be different from the CX classification they fall under. They view their functions to be a hybrid between a Correctional Officer II and a Parole Officer. In fact, PW's do standard security functions, but they also counsel, prepare parole plans and submissions, and generally do case management. Many have university degrees, indeed one facility *requires* that Primary Workers have degrees. Many come with years of experience in programming and counselling. The job description and classification of PW's are currently under review as a result of a commitment made by CSC to the Union of Solicitor General Employees (USGE). We will monitor this area in Phase 3 for possible cross gender implications.

- An issue was also raised by some male staff that where they are restricted from performing certain functions such as being members of Institutional Emergency Response Teams as they do

not typically receive training in these functions. IERT training is not mandatory for correctional staff. PW's in female institutions do not receive firearms training, as there have never been firearms in institutions for FSW. They believe this lack of training can disadvantage them when they are applying for positions in male facilities and some male staff felt that this training should be provided to remedy this inequity and for future positions within CSC. Whether this belief is founded or not will be verified during Phase 3.

- Many staff members, including officials with the Union of Solicitor General Employees, strongly believe that they should always be paired for security reasons when doing rounds and are very concerned with the growing tendency to have single officers do rounds. Pairing also would allow for full implementation of the National Protocol with respect to cross gender staffing along with maximum opportunities for male staff to work within these guidelines. The National Protocol requires pairing only after curfew.

- In the area of contract staff, some officials indicated to us that there is a problem in the tendering system for contracts such as those of trainers or other program providers in the institution. In some regions, it appears that the usual requirements for the tendering of federal contracts prevent the interviewing of the proposed personnel in a given bid for tender. However, in other regions it did not seem to present a problem. This finding is a concern as many believe that all individuals working in a FSW facility, including contract staff, should be selected for suitability for working with female inmates.

These findings will be discussed in the next section of this report.

Incidents

Since the beginning of the Cross Gender Monitoring Project, there have been reports made to us of alleged sexual harassment, sexual exploitation and sexual assault. Under "sexual exploitation" we include reports of so-called "consensual sex" between a staff member and an inmate. The issue of whether consent to sex can be provided in a prison environment between inmates and non-inmates will be examined in Phase 3. Many of these alleged incidents also involve contract staff. As the Team has just begun the review of CSC internal and external Investigation Reports, we cannot comment further at this time. We do, however, intend to make reported incidents and subsequent investigations a major focus of Phase 3, for the assessment of systemic problems. Thus the team will be reporting extensively on this topic at that time.

9 Offender Redress Review. (1994) Correctional Service Canada. p. 12.

10 Training Manual for Staff concerning the Offender Complaint and Grievance System, June 22, 1998, Correctional Service Canada.

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

5. ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

Introduction

This Section reviews issues raised in the previous section and discusses findings with a view to either making recommendations or signaling areas of special inquiry for Phase 3. Recommendations advanced in this report are presented on an interim basis only and will form part of the basis for consultation in Phase 3. Data collected during Phase 3 will also provide further information on which to base a final set of recommendations.

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

a) Equality and Cross Gender Staffing in Federally Sentenced Women Facilities

Canada is a signatory to the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. These rules were developed by the United Nations and represent, as a whole, the minimum conditions which are accepted as suitable for member nations. The section most relevant to cross gender staffing is the following:

> 53. (1) In an institution for both men and women, the part of the institution set aside for women shall be under the authority of a responsible woman officer who shall have the custody of the keys of all that part of the institution.
>
> (2) No male member of the staff shall enter the part of the institution set aside for women unless accompanied by a woman officer.
>
> (3) Women prisoners shall be attended and supervised only by women officers. This does not, however, preclude male members of the staff, particularly doctors and teachers, from carrying out their duties in institutions or parts of institutions set aside for women.

Recent reports by two international bodies into treatment of women prisoners in the United States have underscored the reasons for developing minimum standards concerning the privacy and safety of these prisoners. The Human Rights Watch, Women's Rights Project in its report entitled: "All Too Familiar: Sexual Abuse of Women in U.S. State Prisons" published in 1996 raised profound concerns about the consequences of allowing unscreened, untrained men access to female prisoners. This study took place over a two year period and the following statement probably best captures the conclusions:

> Our findings indicate that being a woman prisoner in the U.S. state prisons can be a terrifying experience. If you are sexually abused, you cannot escape from your abuser. Grievance or investigatory procedures, where they exist, are often ineffectual, and correctional employees continue to engage in abuse because they believe they will rarely be held accountable, administratively or criminally... We found that male correctional employees have vaginally, anally, and orally raped female prisoners and sexually assaulted and abused them... In additional to engaging in sexual relations with prisoners, male officers have used mandatory pat-frisks or room searches to grope women's breasts, buttocks, and vaginal areas and to view them inappropriately while in a

state of undress in the housing or bathroom areas.[11]

Amnesty International in their 1998 report entitled " 'Not part of my sentence' Violations of the Human Rights of Women in Custody"[12] slammed the United States over what it described as:

> Reports of rape and other forms of sexual abuse-including sexually offensive language and male staff touching women's breasts and genitals during searches or watching them when they are naked--are widespread in U.S. prisons and jails....Cases of sexual abuse actually reported are probably the tip of the iceberg as victims are often reluctant to complain for fear of not being believed or suffering retaliation." As a result of its investigation, Amnesty International is calling for female inmates to be supervised by female staff only, and for victims to be more effectively protected from retaliation if they report abuses.

In some ways, the monitoring of male staffing in female institutions has led to discussions as to the validity of these minimum rules, and the nature of equality itself. Should male staff in female institutions be allowed in Canadian penitentiaries to do what female staff in male institutions are allowed to do? Many argue, particularly staff, that this is only fair, that the same restrictions should apply to both in the name of equality as guaranteed by *the Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In a 1993 decision of the Supreme Court of Canada in *Conway* (1993) this issue was directly raised. A male inmate, Conway, argued that he was being discriminated against because he was subject to frisk searches and surveillance by female officers, whereas female inmates were not subject to the same treatment by male officers. The Supreme Court rejected *Conway's* appeal, stating the following:

> "Given the historical, biological and sociological differences between men and women, equality does not demand that practices which are forbidden where male officers guard female inmates must also be banned where female officers guard male inmates. The reality of the relationship between the sexes is such that the historical trend of violence perpetrated by men against women is not matched by a comparable trend pursuant to which men are the victims and women the aggressors. Biologically, a frisk search or surveillance of a man's chest area conducted by a female guard does not implicate the same concerns as the same practice by a male guard in relation to a female inmate. Moreover, women generally occupy a disadvantaged position in society in relation to men. Viewed in this light, it becomes clear that the effect of cross-gender searching is different and more threatening for women than for men. The different treatment to which the appellant objects thus may not be discrimination at all."

The decision by the Supreme Court of Canada in *Conway* reflects the current approach to equality that has evolved through Canadian equality jurisprudence. In the context of human rights and Charter litigation, tribunals and courts were faced with the complex realities of long term

systemic discrimination which has resulted in people who are very differently situated from each other, based on group membership relating to gender, race, disability, and sexual orientation. In order to deal with these differences in a respectful and meaningful way (that is, in a way that did not further entrench existing inequalities), the courts in Canada

have moved beyond the more simplistic approach to equality known as formal equality. Formal equality is premised on the notion that equality means treating likes alike and posits same treatment as the defining feature of equality. Realizing the impossibility of remedying entrenched inequalities simply by treating everyone the same, Canadian courts adopted the approach to equality known as substantive equality or result equality. Substantive equality focuses on the conditions that created and perpetuate the inequality under review and looks to the effects of a practice or policy to determine its equality impact. Substantive equality recognizes that in order to further equality, policies and practices need to respond to historically and socially based differences. In order to be treated equally, disadvantaged and non-disadvantaged groups may need to be treated differently. This is the process and approach we see exemplified in the *Conway* decision and in innumerable other decisions at all levels of courts and tribunals.

However, it is the formal equality model that has been instilled in the minds of most Canadians as the definitive meaning of equality. Most Canadians believe that treating people the same is what equality is all about. For the majority of Canadians, equality means ignoring differences attributed to race, gender, disability and/or sexual orientation. Taking these factors into consideration is generally seen as discriminatory, unfair, anti-equality. Yet taking these differences into account is what substantive equality requires. The substantive approach to equality is more abstract and more complex to understand and to apply than the formal equality approach. It requires an understanding of historical and social contexts and an appreciation of their significance. As has already taken place in the courts, education and exposure to the realities and experiences of disadvantaged groups will shift the Canadian understanding of equality to reflect a substantive rather than a formal approach. Part of the equality project must be to educate Canadians on these matters so that we have a fuller and more nuanced understanding of equality and inequality, and of what needs to be done to further equality. We realize that part of the intent of the Cross Gender Monitoring Project must be to educate staff and inmates on these matters so that they can understand and work effectively with the policies that might emanate from this project.

As a result of recent interviews with national organizations including the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, the Union of Solicitor General Employees, the National Association of Women and the Law, and government agencies such as the Canadian Human Rights Commission, the Office of the Correctional Investigator, CSC, and the Monitoring Project Advisory Committee, the following central issue has emerged as one that should be fully addressed in the final year of the Co-Monitors' mandate. With respect to cross gender staffing issues, how can we collectively respect the wishes of federally sentenced women, while at the same time taking into account Canada's international mandate and commitments, constitutional rights, including equality provisions in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms.*, and human rights obligations. Some respondents stress that Canada must respect its legal

and human rights obligations, and ultimately this means that no males should be permitted in the living areas of facilities housing federally sentenced women. They state that the international standards, which include no males in the living quarters where women are incarcerated, are felt to be necessary in order to protect women prisoners from sexual harassment and sexual assault, as well as to protect constitutional equality and privacy rights. Other respondents see the no males in living quarters policy as creating an undue burden on female Primary Workers who under the present unique job description must assume a disproportionate burden of night shift security. This also results in female Primary Workers not having the opportunity to do as much of the programming and counselling parts of the job. Still others feel that banning males who are properly trained and screened from any functions that do not relate to direct privacy issues is unconstitutional and violates constitutional equality rights.

The final report will address these fundamental issues, and so these issues will be a central theme in our consultations in the next few months.

Having placed the Monitoring Project's review in both an international and constitutional context, the remainder of this section will analyze the information and views we obtained in the last year. The constitutional equality rights of women inmates, as well as, male and female staff will need to be considered, as will the views of all interested parties. We will be assessing policies and procedures designed to protect women's privacy and safety in the spirit of the international obligations undertaken by Canada, while at the same time ensure that staff are treated fairly.

11 Human Rights Watch (1996) All Too Familiar: Sexual Abuse of Women in U.S. State Prisons. pp. 1 - 2.

12 Press Release relating to the publication of "Not part of my sentence" Violations of the Human Rights of Women in Custody. (1999) Amnesty International USA. (AI Index: AMR 51/019/1999)

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

b) Cross Gender Staffing Policies and Guidelines

Guidelines developed by the Deputy Commissioner of Women Offenders entitled "CSC Women's Institutions and Maximum Security Units" have evolved since the inception of this Monitoring Project. Attached are the latest guidelines. (see Appendix B). Part way through our first site visits this past year, the Deputy

Commissioner for Women issued a National Operational Protocol for Front-line Staff intended to provide the clarification and direction requested by staff working with women offenders. The document at this point is considered a guideline, but will become Standard Operating Practice in the near future. The August 1998 document relates the need for the development of such a protocol to the Arbour Commission recommendations in the context of men having the legal right to compete for positions at women's facilities. The protocol establishes a mutual responsibility on the part of staff and inmates for creating an environment of respect and dignity. It states that staff and inmates must be informed as to the national protocol.

A number of specific operational practices are outlined, including:

- All front-line staff, men and women, will announce their entry into a living unit/house except during the institution's quiet/curfew hours;
- For formal counts, it is the responsibility of the inmate to be in a place where her presence can be easily verified, and for informal counts, if an inmate is in the bathroom, she will be given time to cover herself so that a visual check can be done;
- Men staff must be paired with women staff for all patrols/entries into the houses or any room in a house or living unit after curfew until at least 6 a.m. each day. This procedure is not mandatory in the event of an emergency;
- Men contract and maintenance staff will be escorted by a woman staff or woman commissionaire whenever they are to work in a house or living unit, unless no women inmates are in the house/living unit;
- Men front-line staff will not be assigned to monitor women inmates in camera cells; and
- Frisk searches (pat downs) shall always be carried out by women staff; and

- Strip searches must be conducted, witnessed and videotaped only by women staff.

The policy addresses voluntary nudity, health care staff, and program staff. In the latter case, the protocol states that where a program deliverer is a man, the program room door should either have a window or the door should remain open to allow for periodic observation/monitoring. The protocol also stipulates that where an escort requires that the inmate be within sight and sound of the escorting officer at all times, men shall not be the sole escorting officers. For escorts within the institution, men staff should not be the sole escorting officers if the escort is through areas not generally observable.

As noted in the previous section there were considerable comments on these guidelines, some forming a consensus, some including a wide spectrum of views. The Monitoring Team carefully reviewed the opinions, suggestions, and concerns raised over the last year.

The views of FSW have been pivotal in advancing recommendations contained in this report. Another key finding that has guided us in our conclusions is that male staff who have been selected and trained to fill Primary Worker positions are as a group professional and capable, and most exhibited sensitivity and respect towards FSW. Any restrictions proposed below are recommended based on the long term protection and safety of women prisoners, as well as respect for their human rights and civil liberties. The proposed restrictions are in no way a reflection on the men working as Primary Workers in the federal women's facilities. Indeed, this group of men have been carefully recruited, screened and trained, unlike some other people who work or volunteer in these facilities. We will also have some recommendations addressing male PW's to ensure that the privacy and safety of Federally Sentenced Women are protected with respect to any non-inmate.

Interim Recommendations re Cross Gender Staffing:

Recommendation #1. In light of the views of the substantial majority of Federally Sentenced Women favouring the employment of screened and trained male Primary Workers in specific roles, we are recommending that males remain a part of the staff of federal women's facilities, if and only if, all of the following are implemented:

- recruitment, screening and training policies and procedures remain fully in place, and the amount and content of training policies and procedures ensure appropriate knowledge and attitudes on the part of staff working in FSW's facilities;
- effective policies specifying appropriate roles for male Primary Workers are in place and enforced (see Recommendations 3 and 4, and Suggested Policy Content re Cross Gender Staffing Guidelines);
- the needs of the significant minority of Federally Sentenced Women who feel very strongly that they are not willing or able to deal with males in the living quarters at night are accommodated and respected in policy and practice (see Recommendation #3);
- As in England[13], that male Primary Workers do not exceed 20% of the Primary Worker staff complement in light of policy

requirements, special needs of some Federally Sentenced Women, and ensuring that an unfair burden does not fall on female PW's.

Commentary: The clear majority of Federally Sentenced Women interviewed endorsed the policy of having male Primary Workers who are screened and trained to perform certain functions. Significantly, FSW clearly stated that they want to relate to male Primary Workers, to talk with them, and develop release plans with them. There were few reservations about male Primary Workers performing these program and counselling functions. Where concerns were expressed, they were related to males performing certain security functions, such as counts in the bedrooms and strip searching. They stated that these male staff are respectful and helpful, and that for many this is the first time a male has treated them in this manner. There is strong support for the view that these men are positive role models that will assist women in addressing long standing abuse at the hands of males in their lives. [Note: See the preceding chapter for an in-depth discussion of our findings on this issue.]

There is no question that one of the significant differences in approaches between Canada and other jurisdictions such as the United States is our recruitment, selection and training policies that have largely resulted in the hiring of males with appropriate, knowledgeable and respectful attitudes towards women prisoners. Any relaxation of these policies may result in the hiring of males with inappropriate attitudes and possibly in the hiring of males seeking to prey on these vulnerable women. Another critical difference between Canada and the United States is that there are policies setting out appropriate roles for male staff. It is very common in the United States, and even in some provincial settings, for males to view women bathing and changing, to participate in frisking and strip searches, and to be alone with women in their cells at night, no questions asked. The thoughtful and careful development of policies that set out what is allowable for the protection of both female inmates and male staff is an essential piece of comparative federal policy effectiveness in cross gender staffing.

A further significant difference in CSC's approach is the fact that male staff comprise a minority of Primary Workers. Many inmates, as well as some staff and managers signaled this fact as one of the main ingredients for the successful implementation of male staffing in female institutions. In part, many felt a significant number of male staff would affect the overall environment and increase the potential risk of an abuser being employed. Others felt appropriate restrictions on male staff could only be administratively possible where males make up around 1 in 5 Primary Workers. Again, American institutions for women are generally staffed primarily by men.

Recommendation #2. Given the overall concern that Federally Sentenced Women should be protected from sexual harassment, sexual exploitation and sexual assault, it is important to screen and train other people who work in the institutions housing Federally Sentenced Women. Accordingly:

- all staff person working in a FSW facility, including temporary arrangements such as the maximum security units in male facilities, as well as regional treatment centres and community correctional centres, should complete a screening and training

process to ensure appropriate attitudes, knowledge and experiences;

- in regions where respondents reported that the usual requirements for tendering contracts prevent the interviewing of those applying, it should be ensured that interviews are not only possible but mandatory. As some programming is being offered in federal institutions for women under this tendering process, it is important that interested persons should be screened for appropriate attitudes, knowledge and experiences, and this must include the opportunity for institutional authorities to interview applicants in person.

Commentary:

While Primary Workers for the five regional facilities have been carefully screened and trained, staff in the female units located in male facilities have not necessarily been screened or trained. In part this may be due to what was seen as the temporary nature of these facilities for women considered to be maximum security. However, from what we know generally about abused women, the greater the vulnerability, the greater the potential risk of abuse by persons in authority. Women who are already considered a security problem, or have serious psychological problems may well be at greater risk of sexual harassment, exploitation or assault. While the Monitoring Team are in no way inferring that the present staff have engaged in any such behaviour, this loophole in the federal government's commitment to ensure only screened and trained male staff work in facilities housing women is potentially a serious one. This same concern exists about staff members transferring into a FSW facility. Similarly, the lack of screening and training of male staff in community correctional facilities has been raised by some respondents as a potentially serious situation. This concern also exists with the fact that women are housed in some of these facilities with male sex offenders.

Another potential problem lies in the tendering process for contracting program staff such as teachers, recreational staff, spiritual staff and individuals to run courses for women on sexual abuse. Some institutions are of the view that the federal process designed to ensure fairness does not allow for the interviewing of potential candidates. This is unacceptable in light of the need to screen these people for appropriate attitudes, knowledge, expertise and experience. CSC needs to ensure that these restrictions do not apply in these competitions and take steps to implement screening and training of all these staff.

Recommendation #3. A significant minority of women, many of whom were positive about having screened and trained male Primary Workers on staff, are not comfortable with having men in their living units, especially at night.

Consequently:

- Male Primary Workers should be restricted from night shifts with the exception of static security where they would be assigned to general duties at night with no inmate contact. However, if there were to be an emergency, male PW's could intervene with other female PW's subject to the restrictions noted in the suggested policy content of cross gender staffing guidelines (see below).

Commentary:

The Monitoring Team seriously considered another option to address this issue in the five regional facilities, where women are accommodated in houses. The Team considered recommending that as many houses as necessary be set aside for women where male staff would be restricted from entering the houses at all. Some respondents felt strongly that this option is unrealistic for a number of reasons. The small number of women in many of these facilities would make the exercise of this option difficult and at the expense of other housing needs such as non-smoking units. The staffing arrangements would be extremely difficult in some institutions where only two or three security staff are on the shift.

We recommend that this option be implemented by defining the requirements of women inmates who are unable to deal with men in their Units at night as a matter of a "special program need". This special program need can only be accommodated fairly with respect to the women inmates' circumstances by having no males at night in the living units. We recognize that this places an extra burden on female PW's to work more night shifts, and minimizes the amount of overtime male PW's may work. Some interesting staffing options are discussed in the Section on Employment Issues that might reduce these inequities..

13 HM Chief Inspector of Prisons (1997) Prisons for Women in England and Wales - A Review. London: HMSO

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

c) Suggested Policy Content of Cross Gender Staffing Guidelines

The following is a list of issues and suggested policy that a cross gender staffing guideline should address. The content of the existing National Operating Protocol for Front Line Staffing is summarized on pages 25 and 26, and the document itself can be found in Appendix B. We will be consulting extensively about these suggestions and monitoring existing practices during Phase 3.

- Strip Searches: No males should be present when a female inmate is being strip searched. The National Protocol explicitly prohibits males from this activity. WE will be monitoring this area closely in Phase 3.

- Pat Downs: Serious concerns exist with respect to males being involved in conducting pat downs, and any regimen of routine pat downs in any institution housing Federally Sentenced Women. It should be noted that we have not found indications of pat downs conducted by males to date. The Team will examine reports of the results of pat down searches in Phase 3 to determine if such searches should be eliminated completely in the absence of compelling evidence pointing to misconduct by an inmate. Our concern in this area is that there have been a number of complaints directed to us about frequent pat-downs on a routine basis resulting in some inmates feeling sexually harassed by this practice.

- Urinalysis: No males should be involved in obtaining urine samples from women inmates. As previously mentioned, the *Corrections and Conditional Release Act* Regulations require a person of the same gender to collect the sample.

- Crisis Intervention: Where an emergency situation presents itself and male Primary Workers are on staff at the time, male Primary Workers should assist female officers in containing the situation. Should strip searching be required, male Primary Workers should remove themselves from the immediate area once control has been regained. The Protocol states: " All staff, regardless of gender, who have received the requisite training may use the appropriate level of physical intervention required to control and restrain inmates when faced with an immediate requirement to intervene...If, however, the first response is by a man or men, a woman or women will be deployed to assist as quickly as possible".

- Institutional Emergency Response Teams: No males shall participate in Staff Teams specially trained and mandated to use

force if necessary in emergency situations. The National Protocol states that all members must be women.

- Security Escorts: Male PW's can be paired with female officers for security escorts that require two officers. The National Protocol states: "due consideration will be given to the nature of a temporary absence before a man is assigned as escort".

- Non-Security Escorts: These are escort situations where only one escort is required. This is one of the most difficult areas for recommendation. These trips often involve Temporary Absence passes to a woman's family residence where the FSW may want her Primary Worker, who is also the person preparing her case for paroling authorities, to be present. Should a woman wish her male Primary Worker to accompany her, this could be in addition to a woman PW. Otherwise, only female officers should act as one officer escorts.

- Medical Escorts: Male PW's should not be allowed to be the escort in a medical situation. Other than what is stated above, the National Protocol does not address the specific area of medical escorts.

- Announcing: All males should announce their presence when entering a unit. As women may be changing or using the washroom at any time, this ensures their privacy is respected. Institutions may prefer to have all staff announce their presence, which is another acceptable approach. The Protocol states: "all front-line staff, men and women, will announce their entry into a living unit/house except during the institution's quiet/curfew hours".

- Counts in the Day: Ideally, all staff should be paired at all times, and males should be paired with females when entering living quarters. Some institutions are so small, that only one officer is able to do count in the day. To prohibit males from doing this alone would in effect make it impossible to have male primary workers. However, there would still be a prohibition against male PW's patrolling at night.

- Counts at Night: No males should be allowed to enter the living units at night, including male Primary Workers. The National Protocol presently permits males entering at night when paired with a female PW.

- Enhanced Units without cameras in cells: Males should be permitted to work in these units as long as they are paired with a female, with the exception of the night or back shift.

- Enhanced Units with cameras in cells: Depending on the size of the facility, males may be paired with women officers in these areas as long as the video monitors are located in such a way that only a female officer can view them. If not, then only female officers should be assigned to these areas. The Protocol states that males will not be assigned to this function.

- Private Discussions between an assigned P.W. and a female inmate: Male Primary Workers should be treated in the same manner as any other male professional on staff is treated. Private meetings should be allowed as long as it is possible for others to view the meeting, for example, through a window or open door in the office areas, or in a public place including the living or dining room of living quarters except during the night shift.. This situation is distinct from doing counts as officers are required to enter the bedroom areas in order to determine the whereabouts and status of each inmate. A male Primary Worker who is engaged in other aspects of his job, such as parole planning, should be in a position to meet alone with a female inmate subject to the above conditions.

- Males other than PW's, e.g. maintenance, program deliverers, etc: Males contracted to do maintenance on living quarters shall either be accompanied by a female officer or women inmates shall be asked to vacate the building while the work is being accomplished. Males involved in programs who have been screened and trained should be allowed to meet alone with females as long as it is possible for others to view the meeting, for example, through a window or open door in the office or program area or in a public area. As for contract and maintenance staff, the Protocol specifies they are to be escorted by a woman staff or woman commissionaire.

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

d) Employment Issues

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

As noted in the previous section, there remain a number of serious staff issues with regard to cross gender staffing. These include the following:

- overtime burden and additional duties required of female Primary Workers;
- the perception created by restrictions on males that the system does not trust them;
- the fairness of the grievance policy should there be a false allegation of inappropriate sexual conduct;
- the classification of the PW designation;
- restrictions on PW activities resulting in difficulties transferring into the male system; and
- the need for pairing with a female PW.

The issue of pairing has already been addressed and we intend to consult widely on this topic.

The question of reclassification of Primary Workers was raised on numerous occasions. The Primary Worker designation is a new type of position created especially for the new facilities for FSW. It is a hybrid position that includes all security functions as well as counselling, program and release planning. The vast majority of staff who we interviewed stated that they were attracted to the position due to its program component and many expressed deep reservations about mixing the security and program functions to this degree. In order to be able to perform the shift work necessary to cover security during evening and night shifts, the position is classified as CX2, which is the classification for senior correctional officers. Staff in several institutions expressed the view that the PW position should be re-classified in recognition of the qualifications and program functions required in the job. The USGE indicated that they support this move as well as the employment of CX1's to do the security functions. In our final year, we will monitor developments in the potential reclassification of PW's which may result in the security function being largely removed from the job descriptions of PW's and filled by CX1's, CX2's or both. The final report will assess any proposed changes or implications for cross gender staffing issues and policies.

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

e) Sexual Harassment, Sexual Exploitation, and Sexual Assault:

In the Team's first report, the following recommendation was advanced:

> **"Recommendation 2:**
>
> That Commissioner's Directives explicitly define and prohibit sexual harassment of inmates by staff, and include an appropriate range of penalties, including dismissal "

As for the progress concerning the implementation of this recommendation, CSC officials have provided the following information:

> "The Women Offender Sector has completed a literature review and an issues paper on the subject. Initial internal consultation indicated that there were different perspectives on approaches to the question of whether there should be one harassment policy applicable to all staff [indeterminate, determinate, casual, contract] and to all offenders; or, whether there should be two policies, one for staff and a separate one for offenders; and, whether sexual harassment should be the subject of a separate policy or included in a comprehensive harassment policy. It should be noted that there are existing CSC policy documents prohibiting staff from harassment of offenders and their family and friends and personal relationships with offenders, their family and friends. These policy documents include the Mission, the Code of Professional Conduct and the Code of Discipline. There is a mandatory managerial obligation to investigate and take corrective action if such incidents are observed or brought to their attention. If there are allegations of assault, including sexual assault, the police are informed and they investigate the allegations.
>
> In May 1997, the Commissioner established the Working Group on Human Rights and Corrections under the chair of Mr. Max Yalden. The Report, submitted in December 1997, made a number of recommendations including that CSC establish one comprehensive harassment policy which would cover all situations, types of harassment as well as be applicable to all staff and offenders. A Steering Committee was established in January 1998 to review the recommendations, develop action plans and report back to EXCOM (Executive Committee comprised of CSC Senior Managers). The Steering Committee will be reporting to

> EXCOM in Fall 1999. In the interim, the RDC Pacific Region was tasked by EXCOM to review the existing harassment policy which covers staff-staff harassment; the RDC circulated a draft report for internal consultation in May 1999. Given the various perspectives and review under way on this subject, the Steering Committee on Human Rights has recently established a sub-committee to develop a proposal for EXCOM approval. The Women Offender Sector is represented on the sub-committee which will be completing its work over this summer."[14]

We note that the Canadian Human Rights Commission has endorsed this recommendation in its 1998 Annual Report[15]. This lack of progress is of great concern as this recommendation was seen as a minimal first step towards addressing sexual harassment of inmates by non-inmates. The Monitoring Team strongly encourage CSC to implement this recommendation. We understand that the Human Rights Division of CSC has completed some work in this area towards creating a broad based policy on harassment that would include all forms of harassment in all types of relationships within the penitentiary system, including staff/staff, inmate/staff and staff/inmate.

Our cross country visits to facilities housing Federally Sentenced Women, and our review of the documentation secured to date, underscore the need for major policy development, and possibly regulatory or legislative amendments, to address not only sexual harassment of women prisoners, but sexual exploitation and sexual assault by any non-inmate. An example of this is the possible explicit prohibition of "consensual sex" which will be emphasized in Phase 3.

During the course of our interviews and document review, a number of suggestions and options have emerged for consideration during our final year of monitoring. Some of these are discussed under the Grievance System section below with respect to policy and procedural changes.

Some respondents suggested that Canada should amend *the Corrections and*

Conditional Release Act to define these three areas of sexual misconduct in law, i.e. sexual harassment, sexual exploitation and sexual assault, and possibly laying out the fiduciary relationship between staff and inmates such that consent to sexual activity is not a defense. Such legislative amendments could also stipulate the range of penalties. Other suggestions include amending CSC's Mission Statement such that a "zero tolerance" towards sexual misconduct and harassment in general is clearly articulated. Others feel that regulations need to be amended to send a clear message as to what conduct is prohibited rather than leaving these matters to policy alone. We look forward to hearing the views of all interested people on what systemic changes, if any, are necessary to address sexual harassment, sexual exploitation, and sexual assault of women inmates.

14 Personal e-mail communication from Hilda Vanneste to Thérèse Lajeunesse, June 15, 1999.

15 The Canadian Human Rights Commission. 1998 Annual

Report. p. 14

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

f) The Complaint and Grievance System:

As noted in the previous section, FSW and community advocates expressed widespread concerns about the fairness and effectiveness of the complaint and grievance system. The extent of these concerns and the complexity of the issues have led to a decision by the Monitoring Team to focus, in our final year, on the need for improvements in this system as well.

A number of options should be considered with respect to Complaints and Grievances concerning sexual misconduct, including assigning a special representative or special Unit within the Correctional Investigator's office or creating an independent administrative tribunal to consider serious grievances. Other options include identifying any such complaint as highly sensitive and automatically referred to RHQ or the Women Offender Sector in Ottawa; including specialized outside members in Investigation Team; and, amending the *Corrections and Conditional Release Act.*

At this point, we would like to stress that Federally Sentenced Women do not seem to be utilizing this system to the extent that male inmates are, particularly beyond the point of an initial complaint. Interestingly, female inmates are proportionately using the Correctional Investigator's office more often than male inmates. We heard positive remarks across Canada with respect to the C. I.'s Office and its staff, but also heard disappointment expressed as to the capacity of the C.I.'s Office to enforce their findings.

We are also concerned that at least two major complaints, that we are aware of, involving reports of alleged sexual assault of two different inmates did not appear to be included in the Offender Management System (OMS) data bank. This is of concern in that this system is one significant way for authorities in headquarters of CSC who are monitoring the penitentiary system for this kind of complaint to be alerted. However, as many people have access to the OMS, including Parole Board Members, FSW may not want to have compaints/grievances regarding sexual exploitation to be included in this system. We will be examining this issue more closely in Phase 3.

Other issues that have been raised include the degree to which women perceive themselves to be or actually are pressured to deal informally through conflict resolution or mediation on issues involving sexual misconduct by a non-inmate. Some respondents felt that all such complaints should only be dealt with through formal investigation processes. Others expressed concerns about staff investigating such complaints and grievances in terms of lack of training and sensitivity of the dynamics and effects of sexual harassment, exploitation and sexual

another strong focus of Phase 3.

We heard from a variety of individuals and organizations that we should consider a number of options with respect to improving inmate complaints and grievances concerning sexual misconduct, including:

- identifying any such complaint as highly sensitive and automatically refer to the Warden or Regional Headquarters or the Deputy Commissioner for Women Offenders;
- Mandate a special team in each region or nationally that investigates allegations of sexual misconduct who have relevant experience, expertise, attitudes and knowledge;
- Empower the Correctional Investigator to not only investigate such allegations, but to enforce findings/ conclusions/recommendations or establish an independent office for this purpose;
- Utilize people from outside CSC in any investigation involving sexual misconduct, similar to the Independent Chair of Warden's Court in some institutions;
- Establish an independent administrative tribunal for such complaints/ grievances.

Again, the Monitoring Team is very interested in hearing the views and recommendations from all interested people as to these ideas, and any others, that are designed to improve the fairness and effectiveness of the grievance system in dealing with complaints of sexual harassment, sexual exploitation and sexual assault.

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

g) Staff Selection and Training:

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

As stated earlier in our Report, staff screening, selection and training is integral to the successful implementation of cross gender staffing in federal facilities housing women. In the short time our project has been in operation, we have witnessed a reduction in training that is alarming.

Recommendation #4: There has been a steady erosion during the last year of women-centred training for staff in federal facilities housing women. Pressures to reduce the costs associated with recruitment and training have been reported.

As the effectiveness of the male Primary Worker staffing approach is inextricably linked to the initial screening and training initiatives, measures must be taken to ensure full funding is protected for these initiatives. Additionally, funds must be set aside to cover the costs of proper screening and training of all personnel working in these facilities, as discussed in Recommendation #2.

Concerns were expressed that subcontracting of program contracts to unknown and unscreened persons has happened and has caused problems in terms of inappropriate behaviour and attitudes. Such a practice should be prohibited. The hiring of unscreened and untrained male Commissionaires to escort outside people like maintenance people has been raised as a problem in one or two regions. Recommendation #2 is designed to address both these issues.

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

h) Privacy

We were very disturbed by the number of times women were seen naked or barely clothed by male staff. This appears to be largely due to incidents where women did not know officers were present in the units, or due to insufficient time to cover themselves between the time males knocked at the cell door and the privacy curtain being pulled aside. These privacy curtains are on the outside of the rooms and are to be down only when a woman is in some state of undress. They are not to be down and women are to be fully clothed when formal counts are expected. Women complain, however, that these formal counts are often not exactly when expected, and that informal counts might occur at any moment. Some cells have no way for a woman to protect her privacy in the event that staff member does look in. While women are expected to be properly clothed at all times, they do need to have showers, change their clothes and engage in personal hygiene.

Recommendation #5:

When privacy curtains are down, staff should knock and then wait for a reply that the woman is ready for the curtain to be pulled aside. Unless, there is a reason to believe an emergency is occurring, this respect for a woman's privacy and dignity must be paramount.

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

6. PLAN FOR PHASE 3

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

This Annual Report has, in a number of instances, signaled when certain topics raised in Phase 2 will be assigned a high priority for Phase 3. These are the following:

- Consultation regarding the Suggested Policy Content of Cross Gender Staffing guidelines as included in this report;
- Outline of appropriate consequences for violations of National Protocol;
- Follow-up regarding the recommendation of an explicit sexual harassment policy;
- Consideration of what legislative, regulatory, procedural or policy changes should occur, if any, to address systemic issues;
- Assessing in more detail why FSW at BCCW prefer female front line staffing and a similarly all female front line staffed institutions, i.e., EIFW has a strong preference for male front line staffing;
- Detailed rationales from FSW who express a preference for male front line or female front line workers;
- Obtaining information from each institution about their plans and protocols should an emergency arise and whether these plans have cross gender implications;
- A detailed review of the complaint and grievance systems and implications for FSW making complaints or grievances regarding sexual misconduct;
- An analysis of why FSW tend to complain to the Office of the Correctional Investigator rather than CSC's grievance system;
- Consultation regarding Employment Issues as outlined in this report;
- An assessment of requirements of PW position in light of bona fide occupational requirements and the *Public service Employment Act*:;
- A review of Canada's position regarding front line staffing in light of international obligations;

- An examination of issues related to "consensual sex"; and
- Further information gathering about the application of mediation and conflict resolution; and
- A review of the need for ongoing monitoring by an appropriate body.

Also, although not stated in the body of the preceding report a high priority will be accorded to the special needs of Aboriginal Women and other racial minorities. This was however, identified as a special area of inquiry in our First Annual Report.

The approach for Phase 3 will be similar to that undertaken in Phase 2, i.e. interviews, site visits and review of all pertinent documentation. The proposed cross gender guidelines found in this report will be summarized in a short handout and used for consultation with all respondents, with a special mailing to National Stakeholders.

The Workplan is presented on the following page.

Phase Three Workplan

Month/Year	1999	2000
January		· Monitoring Team meeting · preparation of Third Annual Report
February		· finalize Draft Third Annual Report · review of draft by Advisory Mt
March		· Third Annual Report delivered
April		
May	· Monitoring Project Review Mt meeting	
June	· final Second Annual Report submitted · Planning Meeting of Monitoring Project Team	
July	· development of research instruments and beginning of site visits.	
August	· site visits	
September	· site visits	

	· mailing to National Stakeholders · Ottawa meetings	
October	· site visits · data analysis begins	
November	· preliminary verbal debriefing report - Monitoring Project Advisory Mt	
December	· final site visits · data analysis	

Activities

More specifically, Phase 3 activities will include:

- site visits to all institutions with interviews with all respondent groups identified, i.e. staff, inmates, representatives of Citizen Advisory Committees, Union representatives, community service organizations, Native Women's Associations etc.;
- ongoing collection of CSC policies relevant to the Project Team's mandate;
- review of staff selection procedures and training materials;
- review of data regarding complaints and grievances;
- review of the physical design of institutions;
- ongoing consultation with relevant stakeholders;
- ongoing consultations with CSC officials as required;
- ongoing liaison with the Correctional Investigator's office and the Human Rights' Commission to monitor types of complaints received; and,
- others as required.

Time Frame

The time frame for Phase 3 is June 1, 1999 to March 31, 2000.

Annual Report

As with other years, the final year will conclude with the Third Annual and the report will include findings from all sources. Final recommendations will be advanced.

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

7. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

Recommendation #1. In light of the views of the substantial majority of Federally Sentenced Women favouring the employment of screened and trained male Primary Workers in specific roles, we are recommending that males remain a part of the staff of federal women's facilities, if and only if, all of the following are implemented:

- recruitment, screening and training policies and procedures remain fully in place, with a return to the 10 day Women-Centred Training;
- effective policies specifying appropriate roles for male Primary Workers are in place and enforced (see Recommendations 3 and 4, and Suggested Policy Content re Cross Gender Staffing Guidelines);
- the needs of the significant minority of Federally Sentenced Women who feel very strongly that they are not willing or able to deal with males in the living quarters at night are accommodated and respected in policy and practice (see Recommendation #3);
- As in England[16], that male Primary Workers do not exceed 20% of the Primary Worker staff complement in light of policy requirements, special needs of some Federally Sentenced Women, and ensuring that an unfair burden does not fall on female PW's.

Recommendation #2. Given the overall concern that Federally Sentenced Women should be protected from sexual harassment, sexual exploitation and sexual assault, it is important to screen and train other people who work in the institutions housing Federally Sentenced Women. Accordingly:

- all staff person working in a FSW facility, including temporary arrangements such as the maximum security units in male facilities, as well as regional treatment centres and community correctional centres, should complete a screening and training process to ensure appropriate attitudes, knowledge and experiences;
- in regions where respondents reported that the usual requirements for tendering contracts prevent the interviewing of those applying, it should be ensured that interviews are not only possible but also mandatory. As some programming is being offered in federal institutions for women under this tendering process, it is important that interested persons should be screened for appropriate attitudes, knowledge and experiences, and this must include the opportunity

for institutional authorities to interview applicants in person.

Recommendation #3. A significant minority of women, many of whom were positive about having screened and trained male Primary Workers on staff, are not comfortable with having men in their living units, especially at night. Consequently:

- Male Primary Workers should be restricted from night shifts with the exception of static security where they would be assigned to general duties at night with no inmate contact. However, if there were to be an emergency, male PW's could intervene with other female PW's subject to the restrictions noted in the suggested policy content of cross gender staffing guidelines

Recommendation #4: There has been a steady erosion during the last year of women-centred training for staff in federal facilities housing women. Pressures to reduce the costs associated with recruitment and training have been reported.

- As the effectiveness of the male Primary Worker staffing approach is inextricably linked to the initial screening and training initiatives, measures must be taken to ensure full funding is protected for these initiatives. Additionally, funds must be set aside to cover the costs of proper screening and training of all personnel working in these facilities, as discussed in recommendation #2.

Recommendation #5:

When privacy curtains are down, staff should knock and then wait for a reply that the woman is ready for the curtain to be pulled aside. Unless, there is a reason to believe an emergency is occurring, this respect for a woman's privacy and dignity must be paramount.

16 Op cit.

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

APPENDIX A : MONITORING PROJECT TEAM

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

Thérèse Lajeunesse
Co-Monitor
Winnipeg, Mb

Christie Jefferson
Co-Monitor
Trenton, Ont.

Dianne Macdonald
Monitoring Project Associate
Saskatoon, Sk.

Betty-Lou Edwards
Monitoring Project Associate
Burnaby, B.C.

To reach us, please contact us at:

Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd
228 Kitson St.
Winnipeg, Mb
R2H 0Z5
(204) 233-8214
Fax: (204) 237-0548
E-mail: tlajeunesse@home.com

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

APPENDIX B : CSC WOMEN'S INSTITUTIONS AND MAXIMUM SECURITY UNITS: NATIONAL OPERATIONAL PROTOCOL - FRONT-LINE STAFFING

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

PREAMBLE

The Arbour Commission of Inquiry in its Report, released in April 1996, called upon CSC to:

REC 5 (b) *"draft explicit protocols in each institution in which male staff will have access to the living units, to ensure:*

> *that male front line workers are always paired with female front line workers when patrolling living units;*
>
> *that male staff be restricted from patrolling living units at night; and*
>
> *that male staff be required to announce their presence on a living unit or at an individual's cell or bedroom;"*

All institutions developed operational practices on cross-gender procedures for such areas as inmate counts and cell extractions as part of their preparation for opening. In response to the Arbour Report recommendation, the Correctional Service of Canada decided to proceed with the development of a national protocol based on the standing orders developed by the regional institutions. The purpose of the national protocol is to provide national consistency and direction through an operational framework and practices which respect the privacy of inmates to the fullest extent possible in a correctional facility. This national protocol will replace current local operational instruments.

1. Principles

The *Public Service Employment Act*, which governs all Correctional Service of Canada staffing actions, states that standards for staff selection may include such elements as education, experience and language but may not include such elements as race, sex, colour, religion, etc. Consequently, men have the legal right to compete for positions at women's facilities.

This national protocol must be interpreted in light of the CCRA which states that all staff are peace officers and, therefore, authorized to use reasonable force. At the same time, staff must act in accordance with the principles

outlined in Section 4 of the CCRA; more specifically, with respect to this protocol, principle 4(h): "*that correctional policies, programs and practices respect gender, ethnic, cultural and linguistic differences and be responsive to the special needs of women and aboriginal peoples...*". This protocol reflects both these legislative imperatives as well as Core Value 1 of the CSC Mission*: We respect the dignity of individuals, the rights of all members of society, and the potential for human growth and development.*

Consistent with general staffing practices, all employees are expected to perform all the duties in their work descriptions regardless of gender, with the exception of specific procedures as set out in this protocol and of intrusive searches as stated in policy and re-iterated in this protocol.

Protection of privacy is a mutual responsibility of the Service and of women inmates and is an aspect of the environment of respect and dignity which is the objective of all women's facilities:

> The Service has taken a number of steps to establish an appropriate environment respectful of individual privacy, from physical design to the development of a women-centred training course and, through this protocol, the establishment of nationally consistent operational practices.
>
> This protocol cannot cover all potential cross-gender issues. Therefore, all staff are encouraged to be sensitive to privacy issues and situations which could be perceived as conducive to perceptions of or potential for allegations of inappropriate conduct or placing either staff and/or inmates in a compromising situation. The protocol provides a framework for the exercise of personal judgement in such situations where there is no opportunity to consult with supervisors to obtain clarification/advice.
>
> At the same time, women inmates are expected to conduct themselves appropriately with staff regardless of gender. They are encouraged to bring privacy issues to the attention of institutional management through the established channels such as the Inmate Committee and/or the grievance process.
>
> If an issue relating to a job requirement which is not addressed in this protocol is identified at a particular institution, the institution will bring the issue, through the regional Deputy Commissioner, to the attention of the Deputy Commissioner for Women who will be responsible for ensuring there is an appropriate

review, consultation and decision.

Where the national protocol references an area which is also the subject of a separate Commissioner's Directive, Standard Operating Practice or Institutional Standing Order [e.g. counts], it is not intended to replace and should not be read as a replacement, but rather as providing additional clarification. Institutional standing orders must be consistent with the national protocol.

2. Operational Practice

Each institution is responsible for ensuring that staff, inmates and volunteers are informed of the content of the national protocol and are provided with a copy.

Newly admitted inmates shall be informed of the gender neutral staffing practice and operational procedures during the Orientation/Intake Assessment process. At that time, they will be provided with a copy of the national protocol, its content will be reviewed with them and they will be requested to acknowledge this has been done in writing. The protocol can be appended to/inserted into the Inmate Handbook.

All front-line staff, men and women, will announce their entry into a living unit/house except during the institution's quiet/curfew hours.

For formal counts, it is the responsibility of the inmate to be in a place where her presence can easily be verified. For informal counts, if an inmate is in the bathroom, she will be requested and given time to cover herself so that a visual check can be done without violating her privacy rights. If the inmate refuses to cover herself, the first level of response should be non-adversarial. However, persistent refusal by the inmate to do so shall be considered as a refusal to obey a direct order.

Men staff must be paired with women staff for all patrols/entries into the houses or any room in a house or living unit after curfew until at least 6 A.M. each day. Pairing means that the two officers must be within sight and sound of each other at all times. This procedure is not mandatory in the event of an emergency [e.g. a distress call from an inmate in a house]; however, in such cases, if the first response is by a man staff, a woman staff will be deploy to assist him as quickly as possible.

Men contract and maintenance staff will be escorted by a woman staff or woman commissionaire whenever they are to work in a house or living unit unless there are no women inmates in the house/living unit during the period of work.

Men front-line staff will not be assigned to monitor women inmates in camera cells. Monitoring camera screens has be

situated or shielded in a manner that prevents viewing by men staff in the area.

Frisk searches shall always be carried out by women staff.

Strip searches must be conducted, witnessed and videotaped only by women staff.

All staff, regardless of gender, who have received the requisite training may use the appropriate level physical intervention required to control and restrain inmates when faced with an immediate requirement to intervene. If voluntary nudity *[i.e. the inmate spontaneously removes her clothing]* happens as an element of an emergency situation where staff have reasonable grounds to believe that there is an immediate risk of harm to the inmate, to other inmates or to staff, then available staff may intervene regardless of gender. If, however, the first response is by a man or men, a woman or women will be deployed to assist as quickly as possible. Intervention procedures, including the use of restraints, shall be consistent with the Use of Force policy and the relevant sections of the Security Manual. A blanket and/or security gown shall be provided as soon as possible.

The inmate's past history in itself is not enough *for reasonable grounds* to believe that there is an immediate risk of harm. Her actions/behaviours and the situational context must be assessed to determine the immediacy of the risk. Some examples of such contextual factors include:

- the inmate has a weapon with which she is threatening to self-injure;
- the inmate is banging her head on the wall or otherwise harming herself;
- the inmate is threatening to commit suicide and taking action such as knotting a sheet that indicates the threat is realistic or the attending psychologist assesses that there is a high risk of suicide;
- the inmate is attempting to commit suicide;
- the inmate is threatening to assault someone else and is in a position to do so, that is, she is in proximity to the person being threatened and she is not contained in her cell.

However, the first level of response to a situation requiring pre-planned use of force, that is the calling out and suiting up of a Cell Extraction and/or Institutional Emergency Response Team, shall always be a women only team. If additional support to the team is required, back-up may be provided through other trained institutional staff, regardless of gender, or through ERT(s) from men's facilities. Back-up support will normally be limited to containment. Any men participating in the response will be trained in the appropriate intervention techniques. In all cases, and without exception, where physical intervention is required the strip search restrictions noted above must be respected.

NOTE: this protocol speaks only to the gender issue; for direction on restraint and control methods and limitations, reference should be made to the Use of Force Commissioner's Directive and the Security Manual.

Notwithstanding the restrictions on men staff with respect to use of force and strip searches, the post-incident viewing of videotapes of incidents

including strip searches, while conducted in such a manner as to protect the privacy and dignity of the inmate(s), shall recognize the principle that managers, regardless of gender, are accountable for ensuring staff actions were in accordance with policy and procedures. For further direction on videotaping of incidents, reference should be made to the Interim Procedure issued by the Senior Deputy Commissioner on February 4, 1997.

In cases of voluntary nudity where the inmate is non-compliant with staff verbal direction to clothe herself and there is **no immediate risk of harm** to the inmate herself, other inmates or staff, men staff should remove themselves from the scene as soon as feasible, consistent with ensuring the safety of the inmate, other inmates and staff. The primary objective shall be to defuse the situation with due sensitivity to the dignity of the inmate. An assessment of the inmate's mental state shall be conducted in order to develop and implement a situation specific intervention strategy.

Professional staff, for example, health services and mental health care staff, are selected on the basis of their professional qualifications. However, in gender sensitive treatment areas such as treatment for survivors of abuse, the selection of women professionals is desirable. Professional staff will be deployed consistent with community health care standards; that is, professional staff can respond to requirements for intervention consistent with their function regardless of gender even if the inmate is unclothed.

Subject to the criteria for effective program deliverers outlined in the Program Strategy for Women Offenders, programs may be delivered by either qualified men or women staff or contract personnel. In the event the program deliverer is a man, it is not necessary to provide continuous monitoring of the program either through camera(s) or posting a woman staff in the program room. However, the program room door should either have a window or the door should remain open to allow for periodic observation/monitoring.

Due consideration will be given to the nature of a temporary absence before a man is assigned as escort, for either staff or citizen escorts. In addition to this general consideration, for escorts requiring that the inmate be within sight and sound of the escorting officer at all times, men, whether staff or citizen, shall not be the sole escorting officers during escorted absences from the institution. For escorts within the institution, men staff should not be the sole escorting officers if the escort is through areas not generally observable.

Previous | Top of page | Table of Contents

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 2000.02.02

© Correctional Service Canada

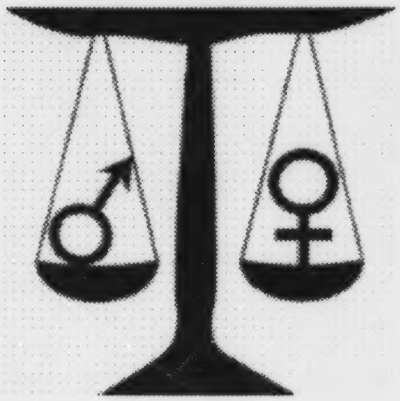
Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

Projet de vérification de la dotation mixte

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

PROJET DE VÉRIFICATION DE LA DOTATION MIXTE



PROJET DE VÉRIFICATION DE LA DOTATION MIXTE

Établissements pour femmes purgeant une peine fédérale

DEUXIÈME RAPPORT ANNUEL 1999

Thérèse Lajeunesse et Christie Jefferson

Collaboratrices :

Dianne Macdonald et Betty-Lou Edwards

Table des matières

1. Introduction

2. Contexte

3. Démarche générale et méthode suivie

4. Résultats principaux

    a) Introduction

    b) Informations quantitatives

    c) Informations qualitatives

5. Analyse et recommandations provisoires

    a) Égalité et dotation mixte dans les établissements fédéraux pour femmes

b) Orientations et lignes directrices sur la dotation mixte

c) Contenu suggéré des lignes directrices sur la dotation mixte

d) Questions liées à l'emploi

e) Harcèlement sexuel, exploitation sexuelle et agression sexuelle

f) Procédure de règlement des plaintes et des griefs

g) Sélection et formation du personnel

h) Protection de la vie privée

6. Plans pour la phase 3

7. Résumé des recommandations

Annexe A : Composition de l'équipe du projet de vérification

Annexe B : Établissements et unités à sécurité maximale pour femmes du SCC : Protocole opérationnel national - dotation des postes de première ligne

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

1. INTRODUCTION

La deuxième année du projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes est désormais complétée : *Thèse* *Lajeunesse & Associates Ltd* se fait donc un plaisir de présenter ce deuxième rapport annuel. Voici en bref les objectifs du projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes :

- évaluer l'incidence systématique, surtout sur les détenues et le personnel, de la dotation mixte des établissements fédéraux pour femmes partout au Canada;
- cerner les questions opérationnelles et d'orientation;
- soumettre les recommandations pertinentes à la sous-commissaire pour les femmes du Service correctionnel du Canada.

Le projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes a été lancé en vue de mettre en application l'une des recommandations essentielles de la *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison de femmes de Kingston* (1996), qu'on désigne Rapport Arbour.

Le projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes sera mené à bien le 31 mars 2000. Le présent rapport présente la méthode qui a été employée pour obtenir des informations à partir d'un vaste échantillon représentatif de répondant(e)s, y compris des détenues et du personnel du SCC. L'équipe de vérification se fonde sur ces informations pour formuler des recommandations sur tout un éventail de questions qui se rapportent à la dotation mixte. Nous espérons que ce second rapport annuel servira de point de départ pour des discussions qui se poursuivront tout au long de la troisième et dernière année, et qui déboucheront sur une dernière série de recommandations. Nous espérons aussi que tou(te)s les intéressé(e)s n'éprouveront aucune hésitation à nous faire part de leurs opinions, y compris sur les moyens de mettre en pratique nos recommandations et de leur conférer un caractère permanent. On trouvera à l'Annexe A des indications sur les moyens de nous joindre.

Une fois encore, comme dans notre premier rapport annuel, nous tenons à remercier tou(te)s les répondant(e)s, qui nous ont parlé librement de questions qui sont parfois controversées et profondément personnelles.

On trouvera à la section 2 des informations sur le contexte de ce projet de vérification. La section qui suit présente un résumé de nos conclusions principales découlant d'une analyse des entrevues, énoncés de principe et autres sources.
La section 4 offre une analyse des questions en fonction des résultats et des recommandations pertinentes; et
La section 5 donne un aperçu des méthodes et des questions qui seront traitées durant notre dernière année. La dernière section donne un résumé de nos recommandations provisoires pour la deuxième année.

Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

2. CONTEXTE

Alors juge à la cour d'appel de l'Ontario, l'honorable Louise Arbour reçut du Solliciteur général du Canada la mission d'enquêter et de faire rapport au sujet d'incidents qui s'étaient produits le 22 avril 1994 à la Prison des femmes, qui était le seul établissement pénitentiaire fédéral au pays pour les femmes qui purgent une peine de deux ans ou plus. La commission d'enquête devait se pencher, entre autres actions, sur le déploiement et le comportement de l'équipe pénitentiaire d'intervention d'urgence (EPIU), composée entièrement d'hommes, qui avait été dépêchée à la Prison des femmes. À l'époque, les vidéos des extractions de cellules opérées par cette équipe avaient fait les manchettes nationales et suscité un intense débat public au sujet de ces incidents.

En 1996, la Commission d'enquête Arbour a présenté son rapport au Solliciteur général du Canada; la Commissaire y faisait plusieurs recommandations, depuis empêcher une répétition de cette situation à la Prison des femmes jusqu'à modifier tout un éventail de pratiques, y compris la procédure de règlement des griefs, le régime de reddition de comptes, la sélection et la formation du personnel et le recours à l'isolement. Aux yeux du commissaire Arbour, le recours à une équipe d'intervention d'urgence entièrement composée d'hommes était au coeur de l'enquête, car il soulevait une question plus large : le rôle éventuel que les agents de correction du sexe masculin sont appelés à occuper dans les prisons pour femmes.[1] Elle a fait observer qu'il existe déjà toutes sortes d'arrangements pour le personnel masculin dans les prisons pour femmes (y compris pour les agents de correction dans certains établissements provinciaux) et aux États-Unis, où les postes d'agents de correction sont occupés jusqu'à 81 p. 100 par des hommes[2].

La dotation mixte suscite des débats depuis longtemps déjà. Jusqu'en 1989, les employés du sexe masculin ne pouvaient pas surveiller les détenues dans les unités résidentielles de la Prison des femmes de Kingston. Après qu'un agent de correction du sexe masculin se fut plaint au sujet de cette politique de dotation en personnel exclusivement féminin et obtenu gain de cause (*King c. Service correctionnel du Canada,*
inédit,
5 juillet 1989 [Commission d'appel de la Commission de la fonction publique]), le Service correctionnel du Canada a modifié sa politique et autorisé des travailleurs du sexe masculin à postuler et à occuper des postes de première ligne dans la plupart des établissements fédéraux où des femmes sont incarcérées. Les politiques du SCC ont de plus subi d'autres modifications du fait d'une décision de la Cour suprême du Canada (*Conway c. Canada [1993] 2 S.C.R. 872)* au sujet d'un détenu qui a prétendu être victime d'une atteinte à la vie privée du fait de la politique du SCC autorisant la présence dans les établissements pour

hommes d'intervenantes de première ligne. La Cour a statué que les femmes pouvaient continuer à occuper des postes d'intervenantes de première ligne dans les prisons pour hommes, mais elle n'a pas rejeté catégoriquement un argument présenté en vertu des dispositions sur l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés* concernant la présence d'intervenants de première ligne (IPL) de sexe masculin dans les établissements pour femmes. En 1993, le SCC a adopté des processus de sélection et des programmes de formation spéciaux, ainsi que des directives, en vue de répondre aux préoccupations au sujet de la protection de la vie privée et de la sécurité exprimées par des délinquantes et par des groupes communautaires. À peu près à la même époque, on a construit et doté en personnel cinq (5) nouveaux établissements régionaux.

Un certain nombre de parties intéressées s'opposent à la politique qui autorise des agents de correction du sexe masculin à surveiller des détenues, surtout dans les unités résidentielles. L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF), le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) et certaines femmes purgeant une peine fédérale ont exprimé de graves doutes à ce sujet. Le Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale[3] s'est également prononcé contre l'embauche d'hommes en tant qu'intervenants de première ligne dans les nouveaux établissements régionaux. Ces doutes portent surtout sur le risque de harcèlement sexuel et de mauvais traitements des détenues de la part d'agents de correction du sexe masculin, ainsi que sur la question de l'atteinte à la vie privée des femmes lorsqu'elles se livrent à des activités personnelles (prendre un bain, aller à la toilette, etc.). On estimait en outre qu'étant donné la forte proportion de détenues victimes d'abus sexuels dans leur enfance ou à l'âge adulte - souvent par des hommes en position d'autorité - il était important, voire indispensable, de leur laisser la possibilité de guérir dans un environnement composé uniquement de femmes avant d'être obligées de traiter avec des hommes dans une situation aussi personnelle.

Malgré les réserves exprimées au sujet de la présence dans les établissements pour femmes d'IPL de sexe masculin, le SCC a adopté un point de vue différent, axé sur le recours aux politiques, programmes de formation et aménagements du milieu pour réduire le risque de mauvais traitements et accroître la sécurité des détenues. Sa position repose sur ce qui suit : des décisions judiciaires qui interdisent de doter uniquement en personnel féminin les établissements pour femmes; les programmes de formation, qui doivent sensibiliser les employé(e)s aux préoccupations des femmes; les établissements doivent être un miroir de la collectivité et par conséquent inclure des employés du sexe masculin; de bons modèles de comportement masculin sont susceptibles d'aider les femmes qui ont été victimes d'agresseurs du sexe masculin.

Le rapport d'enquête observe en outre que le SCC, quand il a décidé d'autoriser des hommes à travailler en tant qu'intervenants de première ligne, avait manifesté son intention de trier et de sélectionner le personnel en fonction des critères que voici : sensibilité et sensibilisation aux questions féminines; professionnalisme; capacité de travailler dans un milieu centré sur la femme[4]. Dans sa discussion des avantages et désavantages d'employer des hommes en première ligne, M^me^ le juge Arbour a observé qu'on pouvait régler les questions de droit à la vie

privée au moyen de l'aménagement des nouvelles prisons ainsi que de protocoles. Quelques exemples de ces derniers : jumelage automatique d'hommes et de femmes en première ligne pour la surveillance des unités résidentielles; prohiber totalement les rondes nocturnes dans les unités résidentielles par les hommes; exiger des agents de sexe masculin qu'ils annoncent leur présence avant de pénétrer dans une unité résidentielle ou une cellule[5]. Elle observe aussi que, selon elle,

> « la clé du succès de l'intégration des sexes dans les unités résidentielles des établissements correctionnels de femmes repose sur la sélection et la formation du personnel, sur des protocoles d'emploi explicites et sur un contrôle adéquat. À la lecture des documents qui m'ont été présentés, le processus de sélection et de formation pour les nouveaux établissements me paraît satisfaisant. »[6]

Mme le juge Arbour a ensuite fait valoir qu'elle juge tout aussi indispensable d'étendre l'application des politiques du SCC en matière de harcèlement sexuel aux détenus[7].

Le Commissaire a recommandé la nomination d'une vérificatrice indépendante chargée d'examiner le recours à la dotation mixte dans les établissements pour femmes du SCC et d'en faire rapport. Il a également recommandé que la vérificatrice publie des rapports annuels publics décrivant entre autres les mesures prises par le SCC pour remédier aux problèmes cernés. Enfin, il a été recommandé qu'après trois ans, la sous-commissaire pour les femmes fasse rapport au Commissaire sur l'opportunité de maintenir la dotation mixte dans les établissements pour femmes.

En janvier 1998, *Thérèse Lajeunesse & Associates* a entamé son projet de vérification indépendante de la dotation mixte. La première étape consistait en un examen (échelonné sur quatre mois) des problèmes systémiques posés par la dotation mixte, au moyen de visites à un échantillon représentatif d'établissements, ainsi que d'entrevues avec les organisations et personnes qui s'intéressent à ces questions. Le premier rapport annuel (1998) formulait deux recommandations : la première portait sur les lacunes dans la collecte de données sur les plaintes et griefs des détenues; la deuxième préconisait l'élaboration et la mise en application immédiates d'une politique sur le harcèlement sexuel à l'intention des détenues.

L'équipe de vérification a clairement discerné un thème tout au long des discussions : elle doit veiller à ce que l'examen ne se borne pas aux IPL de sexe masculin, mais traite d'une question plus vaste, à savoir établir des protections systémiques pour les femmes purgeant une peine fédérale sur le plan du harcèlement sexuel, de l'exploitation sexuelle et de l'agression sexuelle par des non-détenus. L'équipe a aussi décidé qu'il lui incombait d'examiner les plaintes de même nature au sujet d'incidents mettant en cause du personnel du même sexe.

Ceci est le deuxième de trois rapports annuels (le mandat de l'équipe prend fin le 31 mars 2000). Nous nous ferons un plaisir de consulter les observations et de poursuivre le dialogue à propos de ce rapport et des

problèmes systémiques dont notre rapport définitif va traiter. Nous saisissons l'occasion pour exprimer tous nos remerciements aux personnes et organisations qui nous ont communiqué leurs opinions et expériences depuis un an. Votre contribution a été des plus précieuses.

1 Arbour, l'honorable Louise. *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison de femmes de Kingston*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996, p. 217.

2 Ibid., p.209.

3 Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale (1990) La création de choix : Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale Ottawa : Service correctionnel du Canada.

4 Op cit., p. 214.

5 Ibid., p. 215.

6 Ibid., p. 216.

7 Ibid., p. 217.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

© Service correctionnel du Canada. Mise à jour : 2000.02.04

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

3. DÉMARCHE GÉNÉRALE ET MÉTHODE SUIVIE

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

Les informations nécessaires à la préparation de ce rapport ont été recueillies auprès de différentes sources, notamment les suivantes :

- entrevues avec des personnes dans chaque établissement, y compris du personnel, des détenu(e)s, des membres des comités consultatifs de citoyens et des organismes communautaires comme les sociétés Elizabeth Fry;
- consultations avec des fonctionnaires de la Commission canadienne des droits de la personne, de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, du bureau de l'Enquêteur correctionnel et du Syndicat des employés du Solliciteur général, et avec différents fonctionnaires du Service correctionnel du Canada, y compris du bureau de la sous-commissaire pour les femmes;
- visites à tous les établissements fédéraux pour femmes purgeant une peine fédérale et au Centre correctionnel pour femmes de Burnaby, pour y mener des entrevues;
- observation de l'aménagement matériel des établissements pour femmes purgeant une peine fédérale;
- étude des documents pertinents, notamment des politiques du SCC et des informations au sujet des plaintes et des griefs.

Deux séries de visites ont été effectuées aux établissements en 1998-1999, chacune axée sur des questions différentes en matière de dotation mixte. La première série a été effectuée dans les établissements suivants :

- établissement pour femmes Nova, à Truro (N.-É.);
- établissement de Springhill (pour les femmes classées à un niveau de sécurité élevée), à Springhill (N.-É.);
- établissement de Joliette, à Joliette (Québec);
- Prison des femmes, Kingston (Ontario);
- établissement Grand Valley, à Kitchener (Ontario);
- Pénitencier de la Saskatchewan (pour les femmes classées a un niveau de sécurité élevée), à Prince Albert (Saskatchewan);
- Centre psychiatrique régional de Saskatoon (Saskatchewan);

- Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, situé à Maple Creek (Saskatchewan);
- établissement pour femmes d'Edmonton (Alberta);
- Centre correctionnel pour femmes de Burnaby à Burnaby (C.-B.).

Bien qu'il soit un établissement provincial, le Centre correctionnel pour femmes de Burnaby (BCCW) abrite des femmes purgeant une peine fédérale, en vertu d'une entente d'échange de services. Le BCCW est l'établissement provincial qui contient le plus grand nombre de femmes purgeant une peine fédérale : nous l'avons inclus dans nos visites à titre d'exemple d'établissement dépourvu d'IPL de sexe masculin.

La première série de visites visait à obtenir des informations générales touchant l'orientation en matière de dotation mixte, ainsi que des opinions au sujet des IPL de sexe masculin. Nous avons aussi inclus des questions générales au sujet de la sélection et de la formation des IPL de sexe masculin aussi bien que féminin, de même que des questions sur l'efficacité des systèmes de plaintes et de griefs. Pour la deuxième série de visites, les instruments de recherche comprenaient des questions plus spécifiques à propos des activités des intervenant(e)s de première ligne dans un milieu où existe la dotation mixte (fouilles à nu, jumelage nocturne d'IPL de sexe masculin et féminin, etc.) Ces questions ont permis de recueillir de précieuses informations précises sur les différents éléments des activités de dotation mixte. Certains de ces éléments sont traités dans la politique sur la dotation mixte, intitulée « Établissements et unités à sécurité maximale pour femmes du SCC : Protocole opérationnel national - dotation des postes de première ligne ».

Au cours de la deuxième série, des visites ont été faites à cinq établissements régionaux et à un établissement de sécurité maximale : l'établissement pour femmes Nova, l'établissement de Joliette, l'établissement Grand Valley, le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, l'établissement pour femmes d'Edmonton et l'unité à sécurité élevée pour femmes à Sainte-Anne-des-Plaines (ce dernier établissement avait fermé son unité à sécurité élevée pour femmes, mais la demande a été telle qu'il a fallu la rouvrir; elle a donc été incluse dans la dernière série de visites sur les lieux).

Nous présentons dans la section qui suit les résultats de ces visites, entrevues et examens de la documentation.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

4. RÉSULTATS PRINCIPAUX

a) Introduction

Nous présentons dans cette section les résultats de nos principales entrevues, ainsi que les informations recueillies à l'occasion des consultations, des évaluations des politiques du SCC, et des examens des données sur les plaintes et les griefs. La section des Résultats principaux est subdivisée en fonction des informations quantitatives et qualitatives; nous ajoutons un commentaire dans la section quantitative afin de rendre compte des observations générales formulées par les répondant(e)s. Les entrevues étaient volontaires, et des pancartes étaient affichées (et(ou) des annonces étaient diffusées) au sujet de notre présence dans les établissements. Nous avons aussi, dans les établissements régionaux, procédé à des visites aléatoires des unités de logement pour expliquer notre mission aux détenues qui s'y trouvaient, puis réalisé des entrevues avec quiconque souhaitait nous parler. Dans un établissement, on nous a remis une pétition portant les signature de toutes les détenues. Nous avons eu des réunions avec les comités de détenues, les groupes de condamnés à perpétuité et les sororités dans tous les établissements où ces groupes font sentir leur présence. Bien qu'on se soit efforcé de réaliser le même nombre d'entrevues auprès du personnel qu'auprès des femmes purgeant une peine fédérale, l'un de nos sous-échantillons porte sur un nombre moindre de ces femmes que de membres du personnel, en raison du caractère volontaire de notre travail. Toutefois, l'échantillon global est mieux équilibré.

Le programme des entrevues prévoyait des questions aussi bien fixes que libres. Étant donné que le projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes est sans précédent non seulement au Canada mais dans la plupart des ressorts, ces programmes accordaient plus d'importance aux questions ouvertes, en vue de déterminer les problèmes et le contexte pour les opinions qui ont été exprimées. Il s'est avéré que cette méthode était un excellent moyen d'écouter les gens exprimer toute une série d'observations, de préoccupations et de solutions possibles aux problèmes. On s'est servi de programmes différents pour la première série de visites sur les lieux et pour la deuxième série. Les réponses à ces questions ont été codées de manière à autoriser une analyse des données; les conclusions sont présentées dans les catégories générales qui suivent.

Il appert des observations préliminaires des personnes qui ont relu les premières versions du présent rapport qu'on souhaitait une meilleure ventilation des données statistiques et une analyse plus approfondie de certains des résultats. Nous avons fait notre possible dans les limites de nos propres restrictions budgétaires, qui ne nous laissent que peu de temps pour l'analyse des données et la rédaction. En dépit de ces demandes supplémentaires, nous estimons que cette section fournit assez

d'informations pour bien situer et analyser ces résultats.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

b) Informations quantitatives

Nombre d'entrevues

Au cours des deux séries de visites réalisées sur les lieux dans le cadre de ce rapport, nous avons réalisé un total de 258 entrevues, dont 127 avec des détenues, 117 avec du personnel et 14 avec d'« autres » (membres de comités consultatifs de citoyens ou de comités du Programme (par exemple à l'établissement pour femmes d'Edmonton et au centre correctionnel pour femmes de la C.-B.), organismes communautaires comme les sociétés Elizabeth Fry, etc.). Nous avons eu des entrevues avec environ 40 p. 100 des femmes purgeant une peine fédérale dans les établissements que nous avons visités. Les « autres » (un total de 14 personnes) ont été regroupés avec le personnel, puisqu'on a utilisé les mêmes programmes pour les entrevues dans les deux cas et que les réponses n'étaient pas sensiblement différentes. Le libellé du programme pour les entrevues avec les femmes purgeant une peine fédérale a été modifié par rapport au programme des entrevues principales.

Sur les 131 membres du personnel et « autres » questionnés, 42 (soit 32 p. 100) étaient des hommes, répartis dans plusieurs catégories : membres du comité consultatif communautaire, aumôniers, enseignants et intervenants de première ligne. Les membres du personnel en question représentaient un échantillon représentatif des employé(e)s des établissements pour femmes purgeant une peine fédérale.

Note au sujet du Centre correctionnel pour femmes de Burnaby

Nous avons réalisé 29 entrevues dans ce Centre; toutefois, comme cet établissement provincial obéit à ses propres politiques plutôt qu'au protocole national de SCC, nous avons éliminé ces répondant(e)s de notre échantillon. Par contre, leurs réponses au sujet du personnel de première ligne (préférence pour des hommes ou des femmes en première ligne) sont intégrées aux résultats sous cette rubrique.

Connaissance de la politique sur la dotation mixte

Nous avons posé la question suivante à toutes les entrevues : « Êtes-vous au courant de la politique en matière de dotation mixte? », suivie d'une question sur les points forts et points faibles de cette politique, pour déterminer si l(a)e répondant(e) la connaissait véritablement. On trouvera au Tableau 1 les réponses des femmes purgeant une peine fédérale et du personnel. Les réponses sans pertinence ont été assimilées à la rubrique « pas de réponse ».

Tableau 1
Connaissance de la politique en matière de dotation mixte

Réponse	femmes purgeant une peine fédérale	Personnel/autres	Total
Oui	35	75	110
Non	46	35	81
Pas de réponse	46	21	67
Total	127	131	258

Commentaire

Les répondant(e)s dans les établissements qui comptent des IPL de sexe masculin sont en général un peu plus renseignés au sujet de cette politique, bien qu'un nombre considérable de femmes qui purgent une peine fédérale dans ces établissements n'en connaissent pas les différents aspects. Les répondantes au Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci et à l'établissement pour femmes d'Edmonton, où l'on ne compte aucun intervenant de première ligne de sexe masculin, sont en général moins bien renseignées, ou fondent leurs réponses sur leur expérience dans d'autres établissements.

On comptait peu de répondant(e)s qui connaissaient à fond le Protocole opérationnel national - dotation des postes de première ligne; la plupart savaient qu'on est obligé de s'annoncer avant d'entrer, qu'aucun intervenant de première ligne de sexe masculin n'a l'autorisation de réaliser des fouilles à nu, et qu'on doit jumeler des intervenants de première ligne hommes et femmes lors des rondes des unités résidentielles durant la nuit. On constate toutefois que quelques répondant(e)s croient que le protocole est muet sur la question de savoir si des intervenants de première ligne (IPL) des deux sexes peuvent se séparer après qu'ils ont pénétré dans une unité et exercer une surveillance simultanée sur différentes parties de l'unité. Il semble que cette façon de faire soit fréquente dans certains établissements, de même que les rondes de jour par un seul intervenant de première ligne, souvent de sexe masculin. On nous a rapporté que, dans un établissement, il est arrivé à plusieurs reprises que deux IPL de sexe masculin fassent des rondes ensemble la nuit. On note aussi que le personnel comprend mal le besoin ou la justification pour un tel protocole : cette constatation montre la nécessité de bien expliquer la justification pour ce protocole durant toutes les phases de la formation des IPL, des autres membres du personnel et des autres intéressé(e)s (comme les bénévoles) qui s'activent dans des établissements pour femmes purgeant une peine fédérale.

Perceptions des différents éléments des activités de dotation mixte

Comme nous l'avons indiqué, les instruments de recherche employés pour la deuxième visite, réalisée dans le cadre de la phase 2, visaient à obtenir des réponses concernant les différentes activités des IPL dans un milieu à dotation mixte. L'échantillon pour cet ensemble de questions est plus restreint (102 répondant(e)s) : 46 femmes purgeant une peine

fédérale et 56 membres du personnel ou autres. S'il y a plus de membres du personnel que de femmes purgeant une peine fédérale, c'est qu'un plus grand nombre des premiers se sont offerts pour des entrevues.

Fouilles à nu

Voici la question qui a été posée : « Selon vous, doit-on jamais permettre des IPL de sexe masculin d'effectuer des fouilles à nu? » Les 102 répondant(e)s ont tous dit « non », et certains ont même ajouté qu'un tel acte ne peut être autorisé même en situation d'urgence. La SCC a pour politique officielle d'interdire aux IPL de sexe masculin d'exécuter des fouilles à nu de femmes purgeant une peine fédérale, même en situation d'urgence; de même, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* interdit aux hommes de procéder à des fouilles à nu.

Commentaire

Il y a peu à dire ici, puisque tous les répondant(e)s ont déclaré sans ambages qu'il est inacceptable que des IPL de sexe masculin effectuent des fouilles à nu de femmes. Toutefois, des collectes d'informations supplémentaires à la phase 3 permettront de déterminer si des situations d'urgence peuvent donner lieu, dans chaque établissement, à un recours à des IPL, agents de correction et(ou) agents de police de sexe masculin, ce qui aurait pour conséquence possible que des hommes assisteraient à des fouilles à nu ou les exécuteraient. On déterminera aussi les options possibles pour de telles situations.

Prises d'échantillons d'urine

La question « Estimez-vous que les IPL de sexe masculin devraient participer à la prise d'échantillons d'urine? » a eu une réponse presque unanime : 101 « non » contre un seul « oui » par un membre du personnel. L'alinéa 66(1)*a*) du Règlement relevant de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* exige que l'échantillonneur soit du même sexe que la personne qui fournit l'échantillon.

Commentaire

La prise d'échantillons d'urine est un domaine où il convient d'étudier la dotation mixte, car on surveille ordinairement les détenues pour les empêcher de fausser l'échantillon pendant qu'il est recueilli ou par la suite. Cet aspect ne semble pas poser de problèmes pour l'instant, mais nous le surveillerons aussi à l'étape 3.

Jumelage avec des IPL de sexe féminin

L'un des critères principaux du Protocole national est que « Pour les patrouilles dans les maisons ou toute pièce de la maison ou de l'unité résidentielle, après l'heure du couvre-feu et jusqu'à 6 h du matin, chaque agent de sexe masculin sera apparié avec une femme. » Nous avons donc

voulu entendre des opinions sur cette politique. La question « Convient-il de jumeler un IPL de sexe masculin avec une IPL de sexe féminin quand il s'agit de pénétrer dans les unités la nuit? » a donné 73 « oui » et 28 « non ». Huit (8) femmes purgeant une peine fédérale ont décidé de répondre « oui, mais aucun homme ne devrait pénétrer la nuit »; une (1) a répondu « ne sais pas ». Le Tableau 2 illustre les résultats, présentés en fonction du personnel et des femmes purgeant une peine fédérale.

Tableau 2
Jumelage d'un intervenant de première ligne avec une intervenante de première ligne

Réponse	femmes purgeant une peine fédérale	Personnel/autres	Total
Oui	37	36	73
Non	8	19	27
Ne sais pas	1	1	2
Total	46	56	102

Commentaire

Il est généralement admis qu'il convient, la nuit, de jumeler un IPL de sexe masculin avec une IPL de sexe féminin. Nous allons discuter, dans la section du rapport intitulée Analyse, de la réponse de certaines des femmes purgeant une peine fédérale, à savoir que les hommes ne devraient y entrer à aucun moment pour faire un dénombrement. Nous avons entendu parler d'un établissement où deux IPL de sexe masculin ont à plusieurs reprises effectué des rondes de nuit ensemble. Une plus forte proportion de femmes purgeant une peine fédérale que de membres du personnel ont répondu dans l'affirmative à cette question. On nous a donné à comprendre que cette exigence oblige souvent les IPL de sexe féminin à travailler plus souvent la nuit que leurs homologues masculins, et qu'on observe parfois des problèmes de dotation et de postes. Bon nombre des membres du personnel estiment que ce jumelage nocturne est une mesure de sécurité souhaitable. Nous traiterons aussi de cette question plus loin dans le rapport.

Annonce de la présence d'un IPL de sexe masculin dans une unité de logement

La question était la suivante : « Les IPL de sexe masculin annoncent-ils toujours leur présence avant de pénétrer dans les unités? » Le protocole national stipule que «Tous les membres du personnel de première ligne, hommes et femmes, doivent annoncer leur entrée dans une unité résidentielle ou une maison, sauf au cours des heures de tranquillité ou lorsque le couvre-feu s'applique dans l'établissement. » Nous avons adopté ce libellé parce que nous étions particulièrement intéressées par cette question dans ses rapports avec les IPL de sexe masculin. La question était libellée différemment dans le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci et dans l'établissement pour femmes d'Edmonton, où il n'y a pas de IPL de sexe masculin : « Les IPL de sexe masculin devraient-ils toujours s'annoncer avant de pénétrer dans les unités? » Soixante-treize (73) répondant(e)(e)s ont répondu « oui », vingt-quatre (24) « non », quatre (4) « pas toujours » et un (1) « ne sais pas ». Le Tableau 3 ventile

les réponses en fonction du personnel et des femmes purgeant une peine fédérale.

Tableau 3
Les IPL de sexe masculin annoncent-ils (ou devraient-ils annoncer) leur présence avant de pénétrer dans les unités?

Réponse	femmes purgeant une peine fédérale	Personnel/autres	Total
Oui	37	36	73
Non	8	16	24
Ne sais pas/pas toujours*	1	4	5
Total	46	56	102

* « Pas toujours » est une catégorie proposée spécifiquement par le personnel.

Commentaire

Une évaluation des réponses en fonction des emplacements révèle que 6 des 8 « non » formulés par des femmes purgeant une peine fédérale proviennent de l'établissement pour femmes d'Edmonton, où ne se trouve aucun IPL de sexe masculin. Les « non » ou « pas toujours » formulés par le personnel proviennent majoritairement d'établissements qui ont adopté - officiellement ou officieusement - une politique de visites non annoncées, parce qu'elles estiment que la sécurité l'exige. Une nette majorité (73 p. 100) des deux types de répondant(e)s qui ont répondu dans l'affirmative se montrent conscients du risque que des femmes purgeant une peine fédérale soient surprises, en l'absence d'une annonce, en train de se changer ou de sortir de la douche sans se rendre compte de la présence d'un homme. Ces conclusions toutefois contredisent un peu les commentaires libres qui indiquent qu'il arrive qu'on ne s'annonce pas, bien que la règle générale veut que l'on s'annonce. En effet, il semble ressortir des entrevues réalisées avec les membres du personnel à ce sujet qu'il s'agit d'une question individuelle plutôt que d'une politique. Nous discuterons plus loin du fait qu'une minorité importante de femmes purgeant une peine fédérale sont mal à l'aise à l'idée que des IPL de sexe masculin pénètrent dans les unités la nuit.

Équipe pénitentiaire d'intervention d'urgences (EPIU)

On a posé la question suivante aux répondant(e)s : « Estimez-vous que l'équipe d'intervention d'urgence de cet établissement devrait comprendre des IPL ou des policiers de sexe masculin? » Malheureusement, la question a été ajoutée après qu'on eut fait un essai préliminaire des programmes des entrevues dans un établissement, et en plein milieu de la conduite d'entrevues dans un deuxième établissement : l'échantillon n'est donc que de 73 personnes, dont 63 ont répondu « non » et 10, « oui » (7 de ces 10 étaient des membres du personnel).

Commentaire

Il n'est guère surprenant, au regard des incidents survenus à la Prison des femmes en 1994 et du Rapport Arbour qui lui a fait suite, que la vaste majorité des répondant(e)s se prononcent contre l'inclusion d'hommes dans les EPIU. Les gens semblent très conscients des raisons qui militent contre l'inclusion d'hommes dans de telles fonctions dans des établissements pour femmes. Nous n'avons pas cependant posé la même question au sujet des équipes d'extraction de cellules : cette question sera étudiée à la troisième phase.

Ignorance de la présence d'IPL de sexe masculin

Nous avons posé la question suivante dans le programme des entrevues pour les femmes purgeant une peine fédérale : « Avez-vous jamais été vue par un homme en train de vous changer ou de sortir du bain parce que vous ignoriez qu'il était présent dans l'unité? » La question posée aux membres du personnel était ainsi libellée : « Avez-vous connaissance d'un cas où une détenue a été surprise en train de se changer ou de sortir du bain parce qu'elle ignorait qu'un homme était présent dans l'unité? » Vingt-cinq ont répondu dans l'affirmative et cinquante-huit ont dit « non »; il y a eu 19 « pas de réponse ». Voici les réponses pour chaque type de répondant(e) : 17 femmes purgeant une peine fédérale ont indiqué que cela s'était produit, et 6 membres du personnel ont aussi répondu dans l'affirmative.

Commentaire

C'est là une constatation troublante, liée au fait que, dans certains établissements, les IPL de sexe masculin n'annoncent pas leur présence et effectuent des dénombrements officieux. Les six membres du personnel qui ont répondu « oui » n'ont pas fait de commentaires indiquant qu'on avait omis d'annoncer sa présence dans les situations qu'ils rapportaient, mais toutes les réponses des femmes purgeant une peine fédérale ont permis d'établir qu'elles ignoraient qu'un homme était présent dans l'unité. C'est une proportion importante si l'on élimine les 20 répondantes de l'établissement pour femmes d'Edmonton et du Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, qui ne comptent aucun intervenant de première ligne de sexe masculin - et en fait on ne s'y plaint pas du tout d'IPL de sexe féminin omettant d'annoncer leur présence. En d'autres termes, 17 des 26 femmes purgeant une peine fédérale questionnées dans les établissements qui comptent des IPL de sexe masculin ont indiqué qu'elles avaient été surprises sans avertissement par ces IPL. Il se peut aussi que des femmes n'entendent pas l'annonce parce qu'elles sont dans leur chambre et écoutent leur chaîne stéréophonique ou leur téléviseur. Nous approfondirons notre analyse de cette question à la phase 3.

Orientation sur le harcèlement sexuel

La question « Estimez-vous nécessaire d'établir une politique spéciale traitant du harcèlement sexuel? » a été posée à un échantillon de 127 personnes lors de la première visite dans le cadre de la phase 2; mais auparavant, nous avons demandé aux répondant(e)s de définir le harcèlement sexuel, pour susciter un débat qui garantirait qu'ils comprennent cette notion. Cent dix-huit (118) répondant(e)s ont dit « oui », 7 ont déclaré qu'il existe déjà assez de règlements et 2 ont répondu « non » - dont une personne qui a déclaré que le Syndicat des

employés du Solliciteur général (SESG) a déjà établi une telle politique. Les neuf personnes qui ont répondu dans la négative, ou qui ont déclaré qu'il existe déjà assez de règlements, étaient tous membres du personnel.

Commentaire

À l'heure actuelle, aucune politique n'interdit formellement au personnel de harceler sexuellement des détenus; il existe cependant deux énoncés de principe du SCC, intitulés « Règles de conduite professionnelle » et « Code de discipline », qui traitent de façon générale des contacts entre employé(e)s, et entre employé(e)s et détenues. Le « Code de discipline » contient bien une phrase stipulant que les employé(e)s doivent s'abstenir de maltraiter, d'humilier ou de harceler les détenus, ou de les abuser, mais le sujet du harcèlement sexuel n'est pas au centre de ses préoccupations. Nos conclusions témoignent qu'existe un fort consensus entre toutes les personnes interrogées - tant les détenues que les membres du personnel - touchant la nécessité d'une politique explicite en matière de harcèlement sexuel; certains suggèrent que cette politique soit clairement affichée dans chaque établissement. On a également déterminé que ces politiques devraient s'appliquer non seulement au personnel, mais aussi aux employé(e)s sous contrat et aux bénévoles qui pénètrent dans l'établissement. Les observations témoignent en outre clairement qu'on ne sait pas au juste ce qui constitue du harcèlement sexuel. On suggère aussi que toute formation traite de la question de harcèlement sexuel, tant de la justification pour cette politique que des conséquences potentielles et claires de la violation d'une telle politique. Il faudrait aussi donner un exposé complet à ce sujet aux bénévoles et aux autres ressources extérieures.

Personnel masculin ou féminin

Tous les programmes des entrevues avec l'échantillon au complet prévoyaient des questions sur le sexe (masculin ou féminin) des personnes. Nous avons posé plusieurs questions d'ordre général lors de notre première série de visites sur les lieux réalisées dans le cadre de la phase 2, en vue d'écouter et de contre-vérifier les opinions des répondant (e)s au sujet des IPL de sexe masculin. Ainsi, l'une de ces questions était « Est-ce que la présence ou l'absence de personnel de sexe masculin dans cet établissement fait une différence? Quelle est la nature de cette différence? » Un autre programme pour des entrevues ultérieures, à l'occasion de la deuxième série de visites, demandait « Doit-on autoriser des hommes à travailler dans des établissements pour femmes, et en quelles capacités? » Les programmes des entrevues pour la deuxième série de visites sur les lieux ont décomposé les différents éléments du Protocole national et amené les répondant(e)s à exprimer leurs opinions à la lumière de la complexité et de la spécificité des différents aspects des politiques. Ces questions étaient ouvertes et codées en fonction du sexe, à des fin d'analyse. D'autres questions ont inévitablement donné lieu à d'autres observations au sujet de la dotation mixte, dont on a aussi tenu compte au moment de coder les réponses. Les réponses qui se rapportent au sexe des personnes comptent parmi les plus importantes relativement à la dotation mixte. Comme indiqué précédemment, nous avons aussi inclus l'échantillon provenant du Centre correctionnel pour femmes de Burnaby, car la question du sexe des intervenant(e)s est tout aussi importante pour les femmes purgeant une peine fédérale dans un établissement provincial. Notre échantillon est donc de 258 personnes : 127 femmes purgeant une peine fédérale et 131 membres du personnel.

Comme nous l'avons déjà dit, une pétition signée par la totalité des détenues d'un établissement, qui nous a été remise par un groupe de celles-ci, apportait un soutien absolu aux hommes en tant qu'intervenants de première ligne. Nous n'avons pas tenu compte du nombre de ces signatures dans notre calcul des réponses, parce que nous préférions poser des questions en vue de déterminer s'il fallait exclure certaines fonctions de cet énoncé global. Nous le mentionnons ici à titre d'indication de l'ampleur du soutien apporté par certaines détenues aux IPL de sexe masculin.

Voici la ventilation de ces 258 réponses : 80 répondant(e)s ont déclaré qu'on préférerait qu'aucun homme n'occupe de poste d'intervenant de première ligne, 167 se prononcent en faveur de tels intervenants à condition qu'ils soient convenablement sélectionnés et formés, 4 estiment qu'on devrait laisser à chaque femme purgeant une peine fédérale le choix de traiter avec des intervenants ou des intervenantes, 4 ont répondu « oui, mais pas la nuit » et 3 n'ont pas donné de réponse. Les rubriques dans le tableau ci-dessous ne montrent pas comment les questions ont été posées, mais se bornent à résumer les conclusions. Voici donc la ventilation des réponses :

Tableau 4
Doit-on employer des IPL de sexe masculin dans des établissements fédéraux pour femmes purgeant une peine fédérale?

Réponse	Femmes purgeant une peine fédérale	Personnel/autres	Total
Oui	82	87	169
Non	41	39	80
On devrait offrir un choix	4	5	9
Total	127	131	258

Commentaire

Il est à noter que la majorité de ceux qui ont répondu dans la négative constituent la majorité au BCCW et au Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci (OOHL). Il y a vraisemblablement plusieurs explications à ce phénomène. Le OOHL n'a jamais eu d'intervenants de sexe masculin depuis sa création, parce qu'aucun candidat de sexe masculin n'y a postulé de poste; en outre, comme les femmes autochtones subissent une plus forte proportion d'abus sexuel et physique que la moyenne, les répondantes ont déterminé qu'il valait mieux ne pas avoir à traiter avec des IPL de sexe masculin au cours de leur guérison.

Dans le cas du BCCW, par contre, nous pouvons imaginer que comme l'ancien établissement pour femmes à Oakalla ne contenait aucun agent de correction de sexe masculin, les répondantes s'y sont accoutumées, et peut-être en retirent un certain réconfort. De plus, le rapport Proudfoot[8] (1978) a certainement sensibilisé les gens à la dotation mixte et traité spécifiquement de questions qui se rapportent aux intervenants de sexe masculin dans les prisons pour femmes. Par ailleurs, on observe le

contraire à l'établissement pour femmes d'Edmonton, doté entièrement par des IPL de sexe féminin, où une mince minorité a témoigné d'une préférence pour une dotation exclusivement féminine. Il est à noter que c'est le seul établissement qui a normalisé les fouilles sommaires plusieurs fois par jour, pratique qui soulève des objections. Ceux qui préfèrent la présence d'IPL de sexe masculin invoquent la nécessaire influence « normalisante » d'hommes parmi les IPL, les bons modèles de comportement qu'ils donnent, et la nécessité de pouvoir communiquer avec des hommes avant la réinsertion dans la communauté. Soulignons toutefois que tous les répondant(e)s en faveur d'IPL de sexe masculin ont en même temps fait valoir la nécessité d'un bon système de sélection et d'une formation spécialisée. Nous allons offrir une explication plus complète dans notre rapport réalisé à l'achèvement de la phase 3; en outre, les réponses seront présentées en fonction du sexe.

Par ailleurs, une importante minorité de femmes purgeant une peine fédérale se disent gênées par le fait que des IPL de sexe masculin pénètrent la nuit dans leurs unités. Cette gêne ne concerne pas les hommes eux-mêmes, mais plutôt l'idée que des hommes se trouvent dans leur logement la nuit. Certaines mentionnent une peur, ou même un traumatisme, provoqué par la simple conscience qu'un homme est à proximité, sentiment qui les réveille ou qui les tient éveillées la nuit. Beaucoup de ces femmes, peut-être la plupart, ont été victimes d'abus sexuels, souvent de la part d'hommes de leur parenté. Beaucoup estiment nécessaire de guérir avant qu'on puisse exiger d'elles qu'elles confrontent la crainte et l'insomnie engendrées par une règle qui autorise des hommes à pénétrer dans leurs unités résidentielles, surtout quand elles dorment. Nous traiterons de cette question dans la section de l'analyse.

Il ressort clairement des observations faites par les détenues à ce stade de l'entrevue que la majorité veulent avoir des contacts avec des IPL de sexe masculin ayant subi une sélection et une formation, et qui exercent des fonction de soutien et de counselling aussi bien que de planification de la libération conditionnelle. Les craintes et restrictions suggérées portent presque uniquement sur leurs fonctions sur le plan de la sécurité. Nous approfondirons aussi cette question dans la section de l'analyse.

8 Proudfoot, P. (1978), Report of the British Columbia Royal Commission on the Incarceration of Female Offenders. Victoria, ministère du procureur général.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

c) Informations qualitatives

Plusieurs autres questions ouvertes posées dans le cadre des programmes des entrevues font l'objet d'une analyse qualitative, notamment les aspects suivants : sélection et formation; aménagement matériel de l'établissement et questions de protection de la vie privée; système de règlement des plaintes et des griefs; questions de dotation; et allégation de harcèlement sexuel, d'exploitation sexuelle et d'agression sexuelle.

Sélection et formation

On estime que le processus de sélection fonctionne globalement bien, mais que le personnel devrait refléter davantage la diversité de la population : à ce sujet, des détenues dans différents établissements se sont déclarées préoccupées par l'absence d'employé(e)s autochtones et appartenant à des minorités raciales, ainsi que par l'insensibilité, dans certains cas, aux différences culturelles. Quelques femmes ont mentionné des propos ou préjugés racistes de la part de certain(e)s employé(e)s. La diversité est à n'en pas douter un moyen de commencer à s'attaquer au racisme et au manque de sensibilité culturelle; la formation en est un autre.

Certaines sont préoccupées en outre par l'absence de toute référence aux incapacités physiques dans la rédaction de politiques comme le protocole national. Ainsi, une détenue qui souffre d'une déficience auditive prononcée a déclaré que la politique officieuse d'absence de contact physique par le personnel lui pose un grave problème : elle a besoin, quand elle a le dos tourné, qu'un(e) employé(e) la touche pour pouvoir communiquer. Nous tiendrons compte des questions d'égalité et de discrimination dans notre examen des problèmes systémiques qu'il convient de traiter la dernière année.

Il serait en outre nécessaire de sélectionner quiconque - bénévoles compris - est appelé à appelé à travailler auprès de femmes purgeant une peine fédérale dans des établissements (aumôniers, aînés, membres d'agences comme les sociétés Elizabeth Fry , bénévoles qui exécutent les programmes des organismes extérieurs, etc.). Dans les établissements régionaux, les employé(e)s engagé(e)s à l'origine ont fait l'objet d'une sélection et d'une formation formelles, mais on observe d'importantes divergences de formation parmi les différentes régions. Le taux de rotation semble élevé; en même temps, les critères de formation et de sélection ont été relâchés depuis l'embauche du contingent original de personnel.

Dans certaines régions, par exemple, la formation centrée sur les femmes est passée de 10 à 5 ou 4 jours; on connaît un exemple d'une telle formation donnée par un homme, ce qui a gêné certain(e)s répondant(e)s.

La question n'est pas de compter le nombre de jours de formation, mais plutôt de veiller à ce que le contenu de la formation réponde aux besoins du personnel qui va ensuite travailler auprès de femmes purgeant une peine fédérale. Le SCC réévalue actuellement le programme de formation de base et la formation centrée sur les femmes : la constatation la plus troublante est qu'il est possible que des membres du personnel muté(e)s dans des établissements pour femmes purgeant une peine fédérale n'aient suivi aucune formation relativement aux femmes, particulièrement dans les établissements à sécurité maximale qui abritent des femmes. Un très fort consensus veut que tout homme appelé à occuper le poste d'IPL subisse une sélection rigoureuse et une excellente formation. On doit mesurer la compétence et la pertinence durant et après la formation, et avant tout placement définitif dans un établissement pour femmes purgeant une peine fédérale. Il faut en outre déterminer la formation nécessaire en fonction de la formation initiale qui est (ou devrait être) donnée, plutôt que des besoins en formation permanente. Des fonctionnaires du SCC signalent que des problèmes budgétaires pourraient leur interdire d'amplifier la formation.

La majorité des observations formulées consistaient en des suggestions pour la formation. Certains de ces sujets sont peut-être déjà traités dans les modules de formation actuels, mais on fait observer qu'il conviendrait d'approfondir cette formation. Nous n'avons ni le mandat, ni les ressources voulues pour réaliser une analyse fouillée de la formation offerte à l'heure actuelle. La liste des sujets suggérés ci-dessous n'est pas présentée dans un ordre particulier.

résolution de problèmes;

- aptitudes pour le counselling;
- mieux s'informer au sujet des femmes purgeant une peine fédérale;
- promotion du travail d'équipe;
- formation centrée sur les femmes;
- justification pour un protocole national;
- harcèlement sexuel;
- plus d'information sur la résolution de problèmes (pour déterminer quand elle convient et quand elle ne convient pas);
- interventions en cas de crise et contacts physiques;
- formation à l'égard des relations homosexuelles, car l'homophobie semble régner dans au moins quelques établissements;
- comportements auto-préjudiciables;
- travailler dans un milieu marqué par la violence et l'agressivité;
- harcèlement sexuel;
- questions et spiritualité autochtones;
- abus sexuel dans l'enfance;
- gestion de la colère;
- comment traiter les besoins des personnes souffrant de troubles mentaux;
- toxicologie;
- mise en scène de comportements.

On notera que certains de ces sujets (par exemple la résolution de problèmes et la promotion du travail d'équipe) sont déjà abordés dans des cours offerts à tous les fonctionnaires fédéraux par la Commission de la fonction publique, et qui viennent s'ajouter à ceux offerts par le SCC.

Aménagement matériel et protection de la vie privée

Nous avons eu des réponses au sujet de l'aménagement des établissements et la protection de la vie privée. On s'est aperçu de ce qui suit :

- l'unité à encadrement renforcé dans l'établissement pour femmes d'Edmonton n'a pas de cloisons qui protègent la vie privée;
- les voisins dans les immeubles d'habitation adjacents à l'établissement de Joliette harcèlent verbalement les femmes purgeant une peine fédérale durant l'été, surtout quand elles prennent un bain de soleil;
- on signale des « angles morts » (zones où personne ne peut observer ce qui se passe) dans l'établissement pour femmes Nova, l'établissement pour femmes d'Edmonton et le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci;
- on omet souvent de donner assez de préavis au moment de dénombrer les détenues, notamment dans les établissements à sécurité maximale, où le rideau est parfois tiré tout de suite après qu'on a cogné ou fait une annonce, sans laisser le temps à une femme dévêtue de s'y préparer;
- le personnel de l'un ou l'autre sexe ne doit porter atteinte à la protection de la vie privée que s'il existe un grave problème de sécurité.

On observe beaucoup de variations, dans les établissements régionaux, sur la question d'autoriser les femmes purgeant une peine fédérale à baisser le rideau devant leurs chambres quand elles se changent : certains l'autorisent tandis que d'autres l'interdisent. Dans un établissement, les femmes purgeant une peine fédérale se cachent derrière la porte ouverte de leurs armoires quand elles se changent; dans d'autres, elles ne peuvent jamais se protéger ainsi dans cette situation. La protection de la vie est une question dont nous allons traiter dans la prochaine section consacrée à l'analyse.

Procédure de règlement des plaintes et des griefs

Les conclusions auxquelles nous parvenons à la phase 2 du projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes corroborent celles de la phase 1 au sujet de la procédure de règlement des plaintes et des griefs. Comme en faisait foi le rapport de l'année dernière, les femmes purgeant une peine fédérale manquent en général de confiance dans la procédure de grief et s'abstiennent donc d'en formuler. Il arrive souvent qu'on ne puisse pas trouver des rapports d'incidents liés à la dotation mixte dans la base de données sur les plaintes et les griefs du SCC. Ce fait est en partie attribuable à la procédure informelle de règlement des plaintes, qui favorise le recours à la résolution directe des conflits opposant les parties; l'une des questions que nous nous posons toutefois au sujet de cette procédure est qu'elle est invisible à ceux qui sont en-dehors de l'établissement, ce qui interdit de se faire une idée de la fréquence ou des types de conflits réglés de cette façon. Notre premier rapport annuel traitait déjà de ces problèmes. Bon nombre de femmes purgeant une peine fédérale déclarent que les tentatives de médiation ont un caractère coercitif et qu'elles s'abstiennent donc de se faire entendre. Quant à la procédure officielle de règlement des plaintes et des griefs, les détenues craignent les représailles et se posent des questions sur l'objectivité du personnel du SCC qui réalise l'enquête. De surplus, ces femmes ne font qu'un infime recours à la procédure de règlement des

plaintes et des griefs comparativement aux hommes; par contre, elles se plaignent plus souvent que les hommes au bureau de l'Enquêteur correctionnel, notamment par le truchement de son numéro de téléphone 1 (800).

Ces résultats sont analogues à ceux d'un rapport interne du SCC (1994), intitulé « Offender Redress Review » (Examen du système de règlement des plaintes et griefs des détenus), qui déclarait :

> « En raison des problèmes mentionnés ci-dessus et d'autres problèmes indiqués dans le sommaire de consultation déjà cité, on fait peu confiance, dans l'ensemble, aux mécanismes de traitement des griefs du SCC. De nombreux détenus font preuve de cynisme et de pessimisme et ne croient pas que leurs plaintes puissent être traitées équitablement par le système de griefs. Par conséquent, ils disent qu'ils n'y ont pas recours ou qu'ils ne poursuivent pas leur démarche plus loin qu'une simple plainte.
>
> Quant au personnel, bien qu'il soit d'accord en principe avec la possibilité pour les délinquants de formuler des griefs, il est d'avis que nombre de plaintes des délinquants sont sans importance, frivoles ou non fondées. De plus, les membres du personnel disent souvent qu'ils sont incapables de répondre adéquatement aux plaintes des détenus parce que leur charge de travail est accablante et parce qu'ils n'ont ni le pouvoir, ni la formation nécessaires pour prendre les décisions nécessaires. Nombre d'entre sont frustrés par la tendance courante parmi les détenus d'avoir recours à divers mécanismes de griefs (comme la ligne téléphonique sans frais du Bureau de l'enquêteur correctionnel) plutôt que de s'efforcer de résoudre leurs problèmes directement avec le personnel, sans intermédiaire officiel. À l'inverse, les détenus disent qu'ils ont besoin des mécanismes officiels "parce qu'on ne les écoute pas" et parce que qu'on "ne comprend pas" leurs problèmes.[9] » [Traduction]

Le manuel de formation du personnel sur le règlement des plaintes et des griefs des délinquants[10] (22 juin 1998, SCC) présente plusieurs options, y compris le traitement prioritaire (« priorité élevée ») de certaines plaintes ou certains griefs. La liste de ce qui est normalement considéré à ce titre ne comprend pas le harcèlement, l'exploitation et l'agression sexuels. Les détenues peuvent demander la création d'un comité des griefs des détenues, qui étudiera de tels griefs sur demande. Une détenue peut aussi demander une évaluation par un comité d'examen externe, au moyen de la soumission de la formule SCC 0359. Durant nos visites, aucune détenue n'a mentionné ces options en tant que recours possible en cas d'inconduite sexuelle quelconque à son égard. Il est intéressant d'observer que le document emploie toujours « il » pour faire référence aux détenu(e)s.

Cette question fera l'objet d'une enquête approfondie à la phase 3.

Problèmes de dotation

Plusieurs problèmes graves de dotation mixte ont été portés à notre

attention au cours des visites de l'équipe aux établissements, notamment le fardeau des heures supplémentaires et des fonctions supplémentaires des intervenantes de première ligne, l'impression laissée par les restrictions sur les hommes que le système ne leur fait pas confiance et l'équité de la procédure de grief au cas où une détenue accuserait un(e) employé(e) d'inconduite sexuelle. Notre premier rapport annuel discute aussi de ces facteurs. Voici certaines des autres questions qui sont ressorties des entrevues données depuis un an :

- La classification des intervenant(e)s de première ligne. Beaucoup d'intervenants et d'intervenantes estiment que leurs fonctions sont en fait différentes de ce qui est prévu dans leur classification CX, c'est-à-dire que leurs fonctions sont à mi-chemin entre celles d'un agent de correction II et celles d'un surveillant de liberté conditionnelle. Effectivement, les IPL exercent des fonctions de sécurité standard, mais ils offrent aussi des conseils, préparent des propositions et plans de libération conditionnelle, et de façon générale s'occupent de gestion de cas. Beaucoup détiennent des diplômes universitaires (en fait, un établissement *exige* un tel diplôme de ses IPL). Un bon nombre comptent des années d'expérience en établissement de programmes et en counselling. Les descriptions de travail et la classification des IPL sont actuellement examinées en conséquence d'un engagement pris par le SCC envers le Syndicat des employés du Solliciteur général (SESG). Nous allons surveiller ces questions durant la phase 3 sous l'angle des incidences possibles pour la dotation mixte.
- Des employés de sexe masculin ont aussi fait valoir qu'on leur bloque l'accès à certaines fonctions, comme appartenir à des équipes pénitentiaires d'intervention d'urgence (EPUI), car ils ne reçoivent pas normalement la formation voulue (la formation en EPUI n'est pas obligatoire pour le personnel correctionnel). Les IPL dans les établissements pour femmes purgeant une peine fédérale n'apprennent pas à manier les armes, puisqu'il n'y a jamais eu d'armes à feu dans de tels établissements. Ils estiment que cette absence de formation peut leur nuire quand ils postulent pour des postes dans des établissements pour hommes; certains membres masculins du personnel estiment aussi qu'on devrait assurer cette formation pour remédier à cette inégalité et en préparation pour des postes futurs au sein du SCC. Nous déterminerons à la phase 3 s'ils ont raison ou non.
- Beaucoup de membres du personnel - y compris des agents du Syndicat des employé(e)s du Solliciteur général - croient fermement qu'on doit toujours, pour des raisons de sécurité, jumeler les agents qui effectuent des rondes, et ils s'inquiètent énormément de la tendance croissante vers des rondes par des agents seuls. Le jumelage permet aussi d'appliquer à la lettre les dispositions du protocole national portant sur la dotation mixte, et fournit la meilleure possibilité aux employés de sexe masculin de se conformer aux lignes directrices. Le protocole national n'exige le jumelage qu'après l'heure de rentrée.
- Pour le personnel sous contrat, des fonctionnaires nous ont indiqué que le système d'appel d'offres pose des problèmes à l'égard de contrats comme ceux des entraîneurs ou des autres personnes qui exécutent des programmes dans l'établissement. Il semble que les exigences normales pour les contrats fédéraux interdisent, dans certaines régions, de donner des entrevues à des postulants qui ont fait des soumissions particulières, mais que ce problème ne se présente pas dans d'autres régions. Cette constatation est

préoccupante, parce que beaucoup de gens estiment que quiconque travaille dans un établissement pour femmes purgeant une peine fédérale (y compris le personnel sous contrat) doit être sélectionné selon des critères d'aptitude pour le travail auprès de détenues.

Nous discuterons de ces conclusions dans la prochaine section du présent rapport.

Incidents

Depuis le début du projet de vérification de la dotation mixte, on nous signale des allégations de harcèlement sexuel, d'exploitation sexuelle et d'agression sexuelle. Nous inscrivons les rapports de prétendues « relations consensuelles » entre un employé et une détenue sous la rubrique « exploitation sexuelle ». Nous déterminerons à la phase 3 s'il est possible, dans un milieu carcéral, que des relations entre détenues et non-détenus soient consensuelles. Un bon nombre de ces allégations mettent en cause du personnel sous contrat : comme l'équipe vient d'entamer l'étude des rapports d'enquête internes et externes du SCC, nous ne pouvons rien dire de plus pour l'instant. Nous comptons bien cependant accorder beaucoup d'importance, à la phase 3, aux incidents qui ont été rapportés et aux enquêtes qui ont fait suite, et évaluer à leur lumière les troubles systémiques. Ainsi, l'équipe fera longuement rapport de cette question à ce moment-là.

9 Examen du système de règlement des plaintes et griefs des détenus (1994), Service correctionnel du Canada, p. 12.

10 Manuel de formation du personnel sur le règlement des plaintes et des griefs des délinquants, 22 juin 1998, Service correctionnel du Canada.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

5. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS PROVISOIRES

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

Introduction

Nous analysons dans cette section les questions soulevées dans la précédente section, et nous discutons des résultats afin de formuler des recommandations ou encore de mettre en lumière les aspects qui feront l'objet d'une enquête spéciale à la phase 3. Les recommandations présentées ici le sont uniquement à titre provisoire; elles formeront l'une des bases des consultations à la phase 3. Enfin, les données recueillies dans le cadre de la phase 3 fourniront des informations supplémentaires qui serviront de point de départ pour notre ensemble de recommandations définitives.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

a) Égalité et dotation mixte dans les établissements fédéraux pour femmes

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

Le Canada figure parmi les signataires de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenu(é)s. Préparées par les Nations Unies, ces règles représentent dans leur ensemble les conditions minimales auxquelles les nations membres ne doivent pas déroger. Voici l'article le plus pertinent à la question de la dotation mixte :

> 53. 1) Dans un établissement mixte, la section des femmes doit être placée sous la direction d'un fonctionnaire féminin responsable qui doit avoir la garde de toutes les clefs de cette section de l'établissement.
>
> 2) Aucun fonctionnaire du sexe masculin ne doit pénétrer dans la section des femmes sans être accompagné d'un membre féminin du personnel.
>
> 3) Seuls des fonctionnaires féminins doivent assurer la surveillance des femmes détenues. Ceci n'exclut pas cependant que, pour des raisons professionnelles, des fonctionnaires du sexe masculin, notamment des médecins et des instituteurs, exercent leurs fonctions dans les établissements ou sections réservés aux femmes.

Récemment, des rapports préparés par deux organismes internationaux au sujet du traitement des prisonnières aux États-Unis ont mis en relief les motifs qui doivent mener à rédiger des normes minimales pour la protection de leur vie privée et leur sécurité. Human Rights Watch (Women's Rights Project) a publié en 1996 un rapport, intitulé « All Too Familiar : Sexual Abuse of Women in U.S. State Prisons », qui signale les graves problèmes qui s'ensuivent quand on ouvre l'accès à des prisonnières à des hommes qui n'ont pas été sélectionnés ou formés. L'étude a été échelonnée sur deux ans. Voici probablement le meilleur résumé de ses conclusions [Traduction] :

> Il ressort de notre enquête que l'existence d'une détenue dans des prisons d'État aux É.-U. peut se révéler une expérience terrifiante. Les victimes d'abus sexuels ne peuvent échapper à leurs agresseurs. Les marches à suivre pour lancer un grief ou une enquête, quand elles existent, sont le plus souvent inefficaces : ainsi, les employés correctionnels multiplient leurs abus parce qu'ils estiment qu'ils n'auront que rarement à en répondre sur le plan administratif ou pénal. Nous avons constaté que des gardiens de sexe masculin ont violé des détenues - par voie vaginale, anale et orale - et qu'ils les ont sexuellement agressées et abusées... Non contents

> d'entretenir des relations sexuelles avec les prisonnières, ces gardiens profitent des fouilles sommaires obligatoires ou des fouilles des chambres pour tâter les seins, fesses et zones vaginales des femmes, ainsi que pour les observer sans qu'ils y aient droit tandis qu'elles sont en train de se déshabiller dans les unités résidentielles ou les salles de bain[11].

Dans son rapport de 1998 intitulé « Not part of my sentence - Violations of the Human Rights of Women in Custody »[12], Amnistie International prend violemment à partie les États-Unis, comme suit [Traduction] :

> On entend souvent parler, dans les prisons et maisons de détention aux É.-U., de viols et d'autres formes d'abus sexuels (dont des propos sexuellement injurieux), ou encore de membres masculins du personnel qui caressent les seins et zones génitales des femmes, ou qui les observent quand elles sont nues... Le nombre de cas signalés n'est probablement qu'une infime partie des abus qui se produisent, car les victimes, craignant les représailles ou le manque de foi en leurs paroles, hésitent souvent à porter plainte. » En conséquence de son enquête, Amnistie Internationale voudrait que seules des gardiennes supervisent les détenues, et qu'on assure aux victimes une meilleure protection contre les représailles si elles dénoncent des abus.

Sous certains rapports, la vérification de la dotation masculine dans les établissements pour femmes a mené à des discussions sur la validité de ces règles minimales et sur la nature même de l'égalité : faut-il autoriser le personnel masculin dans les établissements pour femmes à faire, dans les pénitenciers canadiens, les mêmes choses que les employées dans les établissements pour hommes? Beaucoup (notamment parmi le personnel) soutiennent que ce n'est que justice et qu'on doit, selon des critères d'égalité, appliquer les mêmes restrictions aux deux, comme le garantit la *Charte canadienne des droits et libertés*.

C'est précisément la question qui s'est posée dans l'arrêt *Conway* (1993) rendu par la Cour suprême du Canada : un détenu du nom de Conway soutint qu'il était victime de discrimination parce qu'il devait subir des fouilles par palpation et une surveillance par des agentes, alors que les détenues n'étaient pas astreintes au même traitement par les agents masculins. La Cour suprême débouta Conway de son appel et déclara notamment ce qui suit :

> « Compte tenu des différences historiques, biologiques et sociologiques entre les hommes et les femmes, l'égalité n'exige pas que les pratiques qui sont interdites lorsque des gardiens du sexe masculin sont affectés à la garde de femmes détenues soient également interdites lorsque des agents du sexe féminin sont affectés à la garde d'hommes détenus. La réalité du rapport entre les sexes est telle que la tendance historique à la violence des hommes envers les femmes ne trouve pas son pareil dans le sens inverse, c'est-à-dire en ce sens que les hommes seraient les victimes et les femmes les agresseurs. Biologiquement, la fouille par palpation ou la vérification de la poitrine d'un homme par un

> gardien du sexe féminin ne soulève pas les mêmes préoccupations que la même fouille effectuée par un gardien du sexe masculin sur une détenue. En outre, dans la société, les femmes sont généralement défavorisées par rapport aux hommes. Dans ce contexte, il devient évident que la fouille effectuée par une personne du sexe opposé n'a pas le même effet pour les hommes que pour les femmes et représente une plus grande menace pour ces dernières. Il se peut donc que le traitement différent auquel l'appelant s'oppose ne soit nullement discriminatoire. »

Le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Conway* va dans le sens de la façon dont l'égalité est perçue à l'heure actuelle, fruit de la jurisprudence canadienne en la matière. Les tribunaux et les cours ont été confrontés, dans le contexte des droits de la personne et des contentieux fondés sur la *Charte*, aux réalités complexes engendrées par une longue discrimination systémique, qui a donné lieu à une situation où les gens occupent chacun une position différente en fonction de leur appartenance à un groupe qui est défini par le sexe, la race, l'incapacité ou l'orientation sexuelle. Les tribunaux canadiens, pour traiter de ces différences dans le respect et de façon réelle (c'est-à-dire de façon à ne pas enraciner encore plus les inégalités observées), ont progressé au-delà de la façon simpliste de voir l'égalité, qu'on désigne l'égalité formelle et qui repose sur le principe que l'égalité consiste à accorder le même traitement à tout ce qui se ressemble - à poser en principe que l'égalité est essentiellement définie comme un traitement identique pour tous. Mais les tribunaux canadiens ont pris conscience de l'impossibilité de remédier aux inégalités, profondément enracinées, simplement en traitant tout le monde sur un pied d'égalité. En conséquence, ils ont adopté le principe qu'on désigne égalité matérielle ou égalité des résultats. L'égalité matérielle consiste à examiner les conditions qui ont engendré et maintenu l'inégalité à l'étude, puis à se pencher sur les effets d'une méthode ou d'une politique sous l'angle de ses incidences sur l'égalité; elle consiste donc à prendre conscience que les politiques et pratiques doivent, pour favoriser l'égalité, tenir compte des différences d'origine historique et sociale. Il peut ainsi se révéler nécessaire, pour assurer l'égalité, d'accorder un traitement différent aux groupes favorisés et défavorisés. C'est le processus et la méthode dont l'arrêt *Conway* nous fournit un exemple, et qu'on retrouve aussi dans d'innombrables autres arrêts à toutes les instances des cours et des tribunaux.

Mais c'est le modèle formel qui reste ancré dans l'esprit de la plupart des Canadiens comme la signification véritable de l'égalité, c'est-à-dire que l'égalité est à leurs yeux une simple question d'égalité générale de traitement. Pour la majorité des Canadiens, l'égalité revient à faire abstraction des différences attribuables à la race, au sexe, à l'incapacité ou à l'orientation sexuelle. La prise en compte de ces facteurs est le plus souvent jugée discriminatoire, injuste et contre l'égalité : or l'égalité matérielle exige précisément que l'on en tienne compte. La vision « matérielle » de l'égalité est plus abstraite, plus difficile à comprendre et à appliquer, que l'égalité formelle, parce qu'elle suppose une compréhension des antécédents historiques et sociaux, de même que le discernement de leur importance. Mais l'éducation et la prise de conscience des réalités et expériences des groupes défavorisés feront évoluer les Canadiens, à l'exemple des tribunaux, vers une compréhension matérielle plutôt que formelle de la notion d'égalité. Le projet égalitaire doit consister en partie à éduquer les Canadiens à ces

sujets, de manière qu'on en parvienne à une façon de voir l'égalité et l'inégalité qui soit plus complète et nuancée, ainsi qu'à comprendre ce qui reste à faire pour favoriser l'égalité. Nous nous apercevons ainsi que le projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes doit en partie viser à éduquer le personnel et les détenues sur ces questions, afin qu'ils puissent comprendre les politiques susceptibles de résulter de ce projet, et collaborer avec elles.

Des entrevues récentes avec des organismes nationaux comme l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, le Syndicat des employé(e)s du Solliciteur général et l'Association nationale de la femme et du droit, et avec des organismes gouvernementaux comme la Commission canadienne des droits de la personne, le bureau de l'Enquêteur correctionnel, SCC et le comité consultatif du projet de vérification, ont permis de dégager le problème central qui suit, et qu'il faudra traiter à fond durant la dernière année du mandat des co-vérificatrices : comment pouvons-nous collectivement, par rapport aux questions de dotation mixte, respecter les souhaits des femmes purgeant une peine fédérale et par la même occasion honorer les mandats et engagements internationaux du Canada, ses droits constitutionnels (y compris les dispositions sur l'égalité dans la *Charte canadienne des droits et libertés*) et ses obligations envers les droits de la personne? Certain(e)s répondant (e)s soulignent que le Canada doit respecter ses obligations juridiques et humaines, et qu'en dernière analyse cela revient à dire qu'on ne doit permettre à aucun homme de pénétrer dans les aires habitables des établissements qui abritent des femmes purgeant une peine fédérale. Ils ajoutent que les normes internationales - dont l'une précise qu'aucun homme ne doit pénétrer dans des unités résidentielles où des femmes sont incarcérées - sont jugées nécessaires pour prémunir les détenues contre le harcèlement sexuel et l'agression sexuelle, ainsi que pour protéger les droits d'égalité constitutionnelle et de protection de la vie privée. Par ailleurs, d'autres répondant(e)s estiment qu'une politique interdisant aux hommes de pénétrer dans les unités résidentielles imposerait un fardeau intolérable aux intervenantes de première ligne, qui sont actuellement obligées, en vertu de leur description de travail particulière, d'assumer beaucoup plus que leur part de la sécurité durant les postes de nuit. Ce même motif réduit la capacité des intervenantes d'exécuter une partie du travail d'établissement des programmes et de counselling. D'autres encore estiment qu'interdire à des hommes qui ont fait l'objet d'une sélection et d'une formation pertinentes toute fonction non liée directement à la protection de la vie privée est inconstitutionnel, et contrevient aux droits à l'égalité garantis par la constitution.

Le rapport définitif traitera de ces questions fondamentales : ainsi, ces thèmes seront au c_ur de nos consultations dans les mois à venir.

Nous avons situé l'examen du projet de vérification dans son contexte international et constitutionnel : le restant de cette section sera consacré à une analyse des informations et opinions recueillies depuis un an. On devra étudier les droits constitutionnels à l'égalité des détenues tout autant que des employés et employées, de même que les opinions de tou (te)s les intéressé(e)s. Nous allons évaluer les politiques et marches à suivre destinées à protéger la vie privée des femmes et à assurer leur sécurité conformément à l'esprit des obligations internationales contractées par le Canada, et en même temps veiller à traiter le personnel

avec équité.

11 Human Rights Watch (1996) All Too Familiar : Sexual Abuse of Women in U.S. State Prisons. p. 1 et 2.

12 Communiqué de presse lors de la publication de « Not part of my sentence : Violations of the Human Rights of Women in Custody. (1999) Amnesty International USA. (Indice AI : AMR 51/019/1999).

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

b) Orientations et lignes directrices sur la dotation mixte

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

Les lignes directrices préparées par la sous-commissaire pour les femmes sous le titre « Établissements et unités à sécurité maximale pour femmes du SCC » ont été modifiées depuis le lancement de ce projet de vérification : nous joignons les lignes directrices les plus récentes (voir l'Annexe B). Pendant que nous menions notre première série de visites durant l'année écoulée, la sous-commissaire pour les femmes a diffusé un protocole national opérationnel pour le personnel en première ligne qui, conformément aux v_ux du personnel qui travaille auprès des détenues, offrira aux employé(e)s une clarification et une orientation. Ce document a pour l'instant valeur de ligne directrice, mais il va devenir une instruction permanente d'opération dans un proche avenir. Ce document, en date d'août 1998, établit le lien entre la nécessité d'élaborer un tel protocole et les recommandations de la commission Arbour, à la lumière du droit juridique des hommes de postuler des postes à des établissements pour femmes. Le protocole prévoit des responsabilités mutuelles de la part du personnel et des détenues, destinées à engendrer un environnement empreint de respect et de dignité. Il déclare que le personnel et les détenues doivent être renseignés au sujet du protocole national.

On y stipule plusieurs pratiques opérationnelles, dont les suivantes :

- Tou(te)s les employé(e)s de première ligne sont tenu(e)s d'annoncer qu'elles(ils) pénètrent dans une unité ou un logement résidentiel, sauf durant les heures de silence et de rentrée prévues par l'établissement;
- il incombe aux détenues de se trouver dans un lieu où l'on peut facilement vérifier leur présence lors des dénombrements officiels; si une détenue est dans les toilettes au moment d'un dénombrement non officiel, on lui accordera assez de temps pour se couvrir avant de procéder à une vérification visuelle;
- les employés masculins doivent être jumelés avec des employées quand on effectue des rondes ou qu'on pénètre dans toute maison, ou toute pièce d'une maison ou d'une unité résidentielle, après l'heure de rentrée et jusqu'au moins 6 h 00 tous les jours. On peut toutefois déroger à cette règle en cas d'urgence;
- les hommes sous contrat ou qui effectuent l'entretien doivent être accompagnés d'une employée ou d'une commissaire quand ils font leur travail dans une maison ou une unité résidentielle, à moins qu'aucune détenue ne se trouve dans ces lieux;
- on ne peut affecter d'employés masculins en première ligne au contrôle des détenues qui se trouvent dans des cellules sous surveillance caméra;
- seules des employées peuvent effectuer des fouilles par palpation (fouilles sommaires);

52

- seules des employées peuvent effectuer des fouilles à nu, en être témoins ou les filmer sur vidéocassette.

La politique traite de la nudité volontaire, du personnel de santé et du personnel des programmes. Dans ce dernier cas, le protocole stipule que si le programme est donné par un homme, la porte de la salle doit soit être munie d'une fenêtre, soit rester ouverte pour permettre l'observation et la surveillance périodiques. Le protocole stipule aussi que si l'on exige qu'une détenue soit toujours en vue et à portée de voix de l'agent accompagnateur, un homme ne peut être le seul accompagnateur s'il faut franchir des zones où l'on ne peut être vu de tous.

Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, ces lignes directrices ont suscité beaucoup de réactions; certaines opinions faisaient une certaine unanimité, tandis que d'autres évoquaient tout un éventail de points de vue différents. L'équipe de vérification a soigneusement étudié les opinions, suggestions et préoccupations exprimées depuis un an.

Les opinions des femmes purgeant une peine fédérale ont exercé une influence décisive sur la formulation des recommandations présentées ici. Nos conclusions ont été également guidées par une constatation importante : les employés de sexe masculin qui ont été sélectionnés et formés pour un poste d'intervenant de première ligne font preuve dans leur ensemble de beaucoup de professionnalisme et d'aptitude et, pour la plupart, se montrent sensibles et respectueux envers les femmes purgeant une peine fédérale. Les restrictions proposées ci-après sont recommandées en vue d'assurer la protection et la sécurité permanentes des détenues, de même que le respect pour leurs droits personnels et civils : elles ne sauraient en aucun cas être perçues comme une sanction des hommes qui occupent des postes d'intervenants de première ligne dans des établissements fédéraux pour femmes. En fait - et au contraire d'autres personnes qui travaillent ou font du bénévolat dans ces établissements - ce groupe d'hommes a été soigneusement engagé, sélectionné et formé. Nous formulerons aussi quelques recommandations relatives aux IPL de sexe masculin, pour faire en sorte que la vie privée et la sécurité des femmes purgeant une peine fédérale soient protégées contre les non-détenus.

Recommandations provisoires au sujet de la dotation mixte :

Recommandation n° 1. Comme une forte majorité de femmes purgeant une peine fédérale se sont prononcées en faveur de confier des rôles spécifiques à des IPL de sexe masculin ayant subi une sélection et une formation, nous recommandons que les établissements fédéraux pour femmes continuent à engager des hommes, mais uniquement si toutes les conditions qui suivent sont mises en application :

- les politiques et marches à suivre en matière d'embauche, de sélection et de formation demeurent toutes en vigueur; en outre, l'importance et le contenu des politiques et marches à suivre pour la formation garantissent des connaissances et attitudes pertinentes de la part du personnel qui travaille dans des établissements pour femmes purgeant une peine fédérale;
- on établit et applique des politiques qui spécifient quels sont les rôles qui conviennent aux IPL de sexe masculin (voir les recommandations 3 et 4, de même que le contenu suggéré des lignes directrices sur la dotation mixte);

- les politiques et pratiques observent et respectent les besoins d'une minorité importante de femmes purgeant une peine fédérale, qui expriment avec force leur incapacité ou manque de volonté d'avoir à traiter avec des hommes dans les unités résidentielles la nuit (voir la recommandation n° 3);
- De même qu'en Angleterre[13], les IPL de sexe masculin devraient composer au maximum 20 p. 100 du nombre total d'intervenants, à la lumière des exigences politiques, des besoins spéciaux de certaines femmes purgeant une peine fédérale et de la nécessité d'éviter qu'un fardeau injuste soit imposé aux IPL de sexe féminin.

Commentaire : Une nette majorité des femmes purgeant une peine fédérale questionnées étaient en faveur d'une politique d'embauche d'IPL de sexe masculin sélectionnés et formés en vue d'exécuter certaines fonctions. Il vaut la peine d'observer que ces femmes ont fait clairement savoir qu'elles souhaitaient avoir des contacts avec des IPL masculins, leur parler et préparer des plans de libération conditionnelle avec eux. On a exprimé peu de réserves au sujet de IPL masculins acquittant des fonctions relatives aux programmes et au counselling. Les préoccupations exprimées concernaient certaines fonctions de sécurité à ne pas confier à des hommes, comme les dénombrements dans les chambres et les fouilles à nu. Les femmes ont déclaré que ces intervenants masculins sont serviables et témoignent de respect envers elles; pour bon nombre d'entre elles, c'est la première fois qu'un homme les traite ainsi. Beaucoup sont d'avis que ces hommes sont d'excellents modèles de comportement, qui aideront les femmes à se sortir de l'abus qu'elles ont longuement souffert aux mains des hommes dans leur vie. [Note : se reporter au chapitre précédent pour une discussion plus détaillée de nos conclusions à ce sujet.]

Il ne fait aucun doute que la différence marquante observée entre le Canada et les autres ressorts comme les États-Unis est attribuable à nos politiques d'embauche, de sélection et de formation, qui ont abouti à l'embauche d'hommes qui pour la plupart ont des attitudes convenables, empreintes de respect et de connaissances, envers les détenues. Tout relâchement de ces politiques risque de se traduire par la présence d'hommes qui ont une mauvaise attitude, voire qui cherchent à profiter de ces femmes vulnérables. Le Canada et les États-Unis divergent aussi sur un autre point critique : les politiques fixant les rôles dévolus aux employés de sexe masculin. Il arrive fréquemment aux États-Unis (et même dans des établissements provinciaux) que des hommes observent les femmes au bain et quand elles se changent, participent aux palpations et fouilles à nu et se trouvent seuls la nuit avec des femmes dans leurs cellules, sans qu'on y trouve à redire. La rédaction minutieuse de politiques bien pensées, qui fixent ce qu'il est permis de faire en vue de protéger aussi bien les détenues que le personnel masculin, offre un exemple convaincant de l'efficacité relative des politique fédérales en matière de dotation mixte.

Une autre différence notable marque les méthodes du SCC : le personnel masculin ne représente qu'une minorité des intervenants de première ligne. Beaucoup de détenues, aussi bien que certains membres du personnel et gestionnaires, considèrent que c'est l'un des principaux facteurs de la mise en application réussie de la dotation masculine dans les établissements pour femmes. Pour commencer, beaucoup estimaient qu'un nombre appréciable d'employés masculins modifierait l'environnement global et augmenterait les risques qu'on emploie un

agresseur potentiel. D'autres considéraient qu'on ne peut imposer des restrictions convenables sur le personnel masculin que dans les situations où il représente environ un sur cinq intervenants de première ligne. Ici encore, la dotation des établissements pour femmes aux États-Unis est le plus souvent essentiellement masculine.

Recommandation n° 2. Étant donné qu'on tient à protéger avant tout les femmes purgeant une peine fédérale contre le harcèlement sexuel, l'exploitation sexuelle et l'agression sexuelle, il convient de sélectionner et de former les autres personnes qui exécutent du travail dans les établissements abritant des femmes purgeant une peine fédérale. En conséquence :

- tout le personnel qui travaille dans un établissement pour femmes purgeant une peine fédérale - y compris les arrangements temporaires comme les unités à sécurité maximale dans les établissements pour hommes, et les centres régionaux de traitement et centres correctionnels communautaires - devrait subir une sélection et une formation destinées à s'assurer qu'il a les attitudes, connaissances et expériences voulues;
- dans les régions où les répondant(e)s ont fait savoir que les critères usuels pour les demandes de soumissions interdisent de donner des entrevues aux postulants, on doit faire en sorte que de telles entrevues soient non seulement possibles, mais obligatoires. Comme certains programmes offerts dans les établissements fédéraux pour femmes font l'objet de tels appels d'offres, il est indispensable de sélectionner les intéressés en fonction de leurs attitudes, connaissances et expériences, ce qu'il est impossible de réaliser à moins de fournir l'occasion aux autorités dans l'établissement de donner des entrevues personnelles.

Commentaire :

Les intervenants de première ligne dans les cinq établissements régionaux ont fait l'objet d'une sélection et d'une formation soignées, mais tel n'est pas nécessairement le cas du personnel dans les unités pour femmes contenues dans des établissements pour hommes. Cela est en partie attribuable au fait qu'on jugeait que les unités pour femmes incarcérées selon des critères de sécurité maximale avaient un caractère temporaire. Nous avons toutefois appris des femmes victimes d'abus que plus la vulnérabilité est prononcée, plus il y a de risques d'abus de la part de personnes en position d'autorité. Les femmes qui posent déjà un problème de sécurité, ou qui éprouvent de graves troubles psychologiques, peuvent ainsi se trouver plus exposées au harcèlement, à l'exploitation ou à l'agression sexuelles. L'équipe de vérification ne cherche nullement à donner à penser que le personnel actuel s'est livré à de tels comportements, mais signale que cette faille dans l'engagement pris par le gouvernement fédéral - à savoir que le personnel masculin dans les établissements qui abritent des femmes doit être sélectionné et formé - est potentiellement grave. Le même problème s'applique aux membres du personnel qui sont transférés à un établissement pour femmes purgeant une peine fédérale. De même, certain(e)s répondant(e)s ont fait valoir que l'absence de sélection et de formation du personnel masculin dans les centres correctionnels communautaires pourrait avoir des conséquences graves. Enfin, la présence dans certains établissements qui abritent des détenues de délinquants sexuels masculins pourrait susciter le même problème.

Un autre domaine qui pourrait faire problème est le processus d'appel d'offres pour du personnel à contrat (par exemple les enseignants, personnes chargées des loisirs, conseillers spirituels et personnes qui donnent des cours aux femmes sur l'abus sexuel). Certains établissements sont d'avis que le processus fédéral qui vise à garantir l'équité interdit de donner des entrevues aux candidats; or cela est inadmissible, car il indispensable de sélectionner ces personnes en fonction de leurs attitudes, connaissances, expertise et expérience. Il incombe au SCC de veiller à ce que ces restrictions soient inapplicables à de telles compétitions, ainsi qu'à prendre des mesures pour sélectionner et former l'ensemble de ce personnel.

Recommandation n° 3. Une importante minorité de femmes (dont beaucoup sont en faveur de la présence parmi le personnel d'IPL de sexe masculin ayant subi une sélection et une formation) sont mal à l'aise à l'idée que des hommes pénètrent dans leurs unités résidentielles, surtout la nuit; en conséquence :

- les IPL de sexe masculin ne devraient pas avoir le droit de faire des postes de nuit, sauf pour la sécurité statique, dans le cadre duquel on leur confierait la nuit des fonctions générales exemptes de contacts avec les détenues. En cas d'urgence, cependant, les IPL de sexe masculin pourraient intervenir avec des IPL de sexe féminin, sous réserve des conditions énoncées dans le contenu des lignes directrices suggérées pour la dotation mixte (voir ci-dessous).

Commentaire :

L'équipe de vérification avait sérieusement envisagé une autre option pour régler cette difficulté dans les cinq établissements régionaux où les femmes sont logées dans des maisons : elle recommanderait qu'on interdise l'entrée de personnel masculin dans autant de maisons qu'il le faut, pour les femmes qui le désire ainsi. Des répondant(e)s insistaient toutefois que cette option est irréaliste, pour plusieurs raisons : le petit nombre de femmes dans plusieurs de ces établissements en compliquerait l'application, qui se ferait aux dépens d'autres besoins, comme des unités de non-fumeuses. La dotation serait difficile dans certains établissements où seuls deux ou trois membres du personnel de sécurité sont en fonction durant un poste.

Nous recommandons donc, comme moyen de mettre cette option en application, de définir les exigences des détenues qui sont dans l'incapacité d'accepter la présence d'hommes dans leurs unités la nuit sous forme de « besoin spécial pour un programme » : on ne peut répondre avec équité à ce besoin spécial, eu égard à la situation des détenues, qu'en faisant en sorte qu'aucun homme ne pénètre la nuit dans les unités résidentielles. Nous sommes conscientes qu'une telle mesure impose aux IPL de sexe féminin un fardeau sous forme de postes de nuit supplémentaires, et qu'elle réduit les heures supplémentaires possibles pour les IPL de sexe masculin. La section sur les questions d'emploi propose des options de dotation intéressantes, qui sont susceptibles de réduire ces inégalités.

13 HM Chief Inspector of Prisons (1997) Prisons for Women in

England and Wales - A Review. Londres, HMSO.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

c) Contenu suggéré des lignes directrices sur la dotation mixte

Voici une liste des questions et des suggestions de politiques dont devraient traiter des lignes directrices sur la dotation mixte. On trouvera aux pages 25 et 26 un résumé du contenu actuel du protocole opérationnel national pour la dotation des postes de première ligne, et le document lui-même à l'annexe B. Nous effectuerons beaucoup de consultations au sujet de ces suggestions et examinerons les pratiques actuelles au cours de la phase 3.

- Fouilles à nu : aucun homme ne devrait assister à des fouilles à nu de femmes; le protocole national en fait une interdiction explicite. Nous allons réaliser un examen approfondi de cette question au cours de la phase 3.

- Fouilles sommaires : on se pose de graves questions au sujet des fouilles sommaires exécutées par des hommes, ainsi que de tout régime de fouilles sommaires routinières dans les établissements qui abritent des femmes purgeant une peine fédérale. Notons que nous n'avons pas jusqu'ici reçu la moindre indication que des hommes réalisent de telles fouilles. À la phase 3, l'équipe va étudier les rapports des résultats donnés par les fouilles sommaires, pour déterminer s'il convient de les éliminer totalement en l'absence de preuves péremptoires d'inconduite de la part d'une détenue. Nous sommes en effet préoccupées par certaines plaintes au sujet de fréquentes fouilles sommaires routinières, qui donnent à quelques détenues le sentiment qu'elles sont harcelées sexuellement.

- Prise d'échantillons d'urine : aucun homme ne devrait participer aux prises d'échantillons d'urine des détenues. Comme nous l'avons déjà dit, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* exige que l'échantillonneur soit du même sexe que la personne qui fournit l'échantillon.

- Intervention en cas de crise : si une urgence se présente alors que des IPL de sexe masculin sont en fonction, ils doivent aider les agentes à maîtriser la situation. Si des fouilles à nu se révèlent nécessaires, les IPL masculins doivent s'éloigner dès que la situation s'est rétablie. Le protocole stipule ce qui suit : « Tous les membres du personnel, hommes et femmes, qui ont reçu la formation requise peuvent avoir recours au degré approprié de force physique pour contrôler ou maîtriser des détenues lorsque la

situation exige une intervention immédiate. [...] Cependant, si la première intervention est effectuée par un ou des hommes, une ou des femmes doivent être envoyées sur les lieux le plus rapidement possible pour aller apporter leur aide. »

- Équipes pénitentiaires d'intervention d'urgence : aucun homme ne doit participer à des équipes d'employées ayant la formation et le mandat spéciaux de recourir au besoin à la force dans des situations d'urgence. Le protocole national stipule que l'équipe doit être composée de femmes seulement.

- Escortes de sécurité : on peut jumeler un IPL de sexe masculin et une agente si deux agents sont nécessaires pour une escorte de sécurité. Voici ce que dit le protocole national : « Avant d'affecter un homme, qu'il s'agisse d'un membre du personnel ou d'un accompagnateur bénévole, à une escorte pour une permission de sortir, il faudra tenir compte de la nature de la permission. »
- Escortes pour des motifs non reliés à la sécurité : il s'agit de situations où la présence d'un(e) seule agent(e) de sécurité suffit. Il est particulièrement difficile de formuler des recommandations sur cette question. Il s'agit souvent de permissions de sortir à la résidence familiale d'une femme purgeant une peine fédérale : elle tiendra peut-être à se faire accompagner par son intervenant(e) de première ligne (qui est aussi chargé(e) de préparer son dossier pour les responsables des libérations conditionnelles). Si une femme désire se faire accompagner par un IPL de sexe masculin, celui-ci pourrait venir s'ajouter à une IPL de sexe féminin. Mais si un seul accompagnateur est exigé, il faudrait que ce soit dans tous les cas une agente.

- Escortes médicales : on ne devrait pas autoriser des IPL masculins à faire fonction d'agents accompagnateurs dans des situations médicales. Le protocole national ne traite pas spécifiquement de cette question, mis à part l'indication générale précitée.

- Annonce : tout homme devrait annoncer sa présence au moment de pénétrer dans une unité, parce qu'une femme peut toujours être en train de se changer ou d'aller aux toilettes. De la sorte, on respecte leur vie privée. Les établissements préféreront peut-être que tout membre du personnel annonce sa présence, ce qui est tout aussi acceptable. Le protocole stipule que « Tous les membres du personnel de première ligne, hommes et femmes, doivent annoncer leur entrée dans une unité résidentielle ou une maison, sauf au cours des heures de tranquillité ou lorsque le couvre-feu s'applique dans l'établissement.»

- Dénombrements en journée : l'idéal serait que le personnel soit toujours jumelé et que des hommes soient toujours accompagnés de femmes quand ils pénètrent dans des unités résidentielles. Certains établissements sont si petits que seul un agent peut réaliser des dénombrements en journée : interdire aux hommes de faire des dénombrements à eux seuls reviendrait en fait à interdire la présence d'IPL de sexe masculin. Toutefois, on continuera à faire en sorte qu'aucun IPL de sexe masculin ne fasse des rondes la nuit.

- Dénombrements la nuit : on ne devrait autoriser aucun homme à

pénétrer dans les unités résidentielles la nuit, y compris les IPL. À l'heure actuelle, le protocole national autorise les IPL masculins à pénétrer la nuit s'ils sont jumelés avec une IPL de sexe féminin.

- Unités à encadrement renforcé sans caméras dans les cellules : on devrait autoriser les hommes à travailler dans ces unités tant qu'ils sont jumelés avec une femme, sauf durant les postes de nuit et les poste en dehors des heures normales de travail.

- Unités à encadrement renforcé avec caméras dans les cellules : tout dépendant de l'importance de l'établissement, on peut jumeler des agents et des agentes dans ces unités tant que les moniteurs vidéo sont placés de telle sorte que seule une femme puisse les voir. Dans la situation contraire, seules des agentes devraient être affectées à ces unités. Le protocole stipule qu'aucun homme ne peut remplir cette fonction.

- Discussions privées entre un IPL assigné et une détenue : on doit traiter les IPL masculins tout comme n'importe quel autre professionnel ou employé de sexe masculin. Les réunions privées sont autorisées à condition qu'on puisse les observer, au moyen par exemple d'une lucarne ou d'une porte ouverte dans la section des bureaux, ou dans un lieu public (y compris la salle de séjour ou salle à dîner des unités résidentielles, sauf durant le poste de nuit). Cette situation se distingue des dénombrements par le fait que les agents doivent pénétrer dans les chambres à coucher pour déterminer où se trouve chaque détenue et ce qu'elle fait. Un IPL masculin engagé dans un autre aspect de ses fonctions, comme la planification de la libération conditionnelle, devrait avoir la possibilité de rencontrer la détenue seule, sous réserve des conditions qui précèdent.

- Hommes autres que les IPL, p. ex. préposés à l'entretien, agents d'exécution des programmes, etc. : on devrait soit jumeler chaque homme engagé pour réaliser l'entretien des unités résidentielles à une agente, soit demander aux détenues de sortir de l'édifice pendant la durée des travaux. Il faudrait aussi permettre aux hommes sélectionnés et formés qui exécutent les programmes de se trouver seuls avec une détenue, à condition qu'on puisse observer cette rencontre, au moyen par exemple d'une lucarne ou d'une porte ouverte dans la section des bureaux ou des programmes, ou dans un secteur public. Quant aux personnel sous contrat ou d'entretien, le protocole spécifie qu'il doit être accompagné par une employée ou une commissaire.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

d) Questions liées à l'emploi

Comme nous l'avons observé dans la section précédente, il existe encore de graves questions à régler relativement à la dotation mixte, notamment les suivantes :

- fardeau des heures supplémentaires et des fonctions supplémentaires exigées des intervenantes de première ligne;
- l'impression laissée par les restrictions sur les hommes que le système ne leur fait pas confiance;
- l'équité de la procédure de grief au cas où une détenue accuserait à tort un employé d'inconduite sexuelle;
- la classification du titre « IPL »;
- les restrictions sur l'activité des IPL, ce qui rend difficile tout transfert à un établissement pour hommes;
- la nécessité d'un jumelage avec une IPL de sexe féminin.

Nous avons déjà abordé la question du jumelage et comptons mener beaucoup de consultations à ce sujet.

La question de la reclassification des intervenant(e)s de première ligne a été soulevée à de multiples reprises. La désignation même d'intervenant (e) de première ligne est toute nouvelle, créée à l'intention spéciale des établissements pour femmes purgeant une peine fédérale. Il s'agit d'un poste hybride qui englobe la totalité des fonctions de sécurité aussi bien que le counselling, et la planification des programmes et de la libération conditionnelle. La grande majorité des employé(e)s à qui nous avons parlé(e)s ont déclaré que les programmes étaient l'aspect qui les avait attirés à ce poste; beaucoup ont exprimé de graves réserves sur l'opportunité d'un mélange aussi complet des fonctions reliées à la sécurité et aux programmes. Comme les titulaires sont appelés à travailler par postes pour assurer la sécurité les soirs et la nuit, le poste est classifié CX2, soit la classification des agents principaux de correction. Dans plusieurs établissements, le personnel a émis l'opinion qu'il conviendrait de reclassifier le poste IPL à la lumière des qualifications exigées et des fonctions à exécuter. Le SESG s'est déclaré en faveur d'une telle action, de même que du recours aux CX1 pour réaliser les fonctions de sécurité. La dernière année, nous allons surveiller les progrès vers la reclassification éventuelle des IPL, qui pourrait entraîner l'élimination de la plupart des fonctions de sécurité de leur description de travail, ces fonctions étant prises en charge par les CX1, les CX2 ou les deux. Le rapport définitif évaluera les changements

proposés, avec les incidences sur les questions et politiques en matière de dotation mixte.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

e) Harcèlement sexuel, exploitation sexuelle et agression sexuelle :

L'équipe avait formulé la recommandation que voici dans son premier rapport :

« Recommandation 2 :

Que les Directives du commissaire définissent et interdissent catégoriquement le harcèlement sexuel commis à l'égard des détenues par des employés et prévoient un éventail convenable de peines, y compris le renvoi. »

Les fonctionnaires du SCC ont fourni les précisions que voici au sujet de la mise en application de cette recommandation [Traduction] :

> « Le secteur des femmes a réalisé un examen documentaire et préparé un document de réflexion à ce sujet. Les consultations internes préliminaires témoignent de divergences sur la question de savoir s'il faut appliquer une même politique sur le harcèlement à tout le personnel [nommé pour une période indéterminée ou déterminée, occasionnel et sous contrat] et à tou(te)s les délinquant (e)s; oui encore s'il faut adopter deux politiques, l'une destinée au personnel et l'autre aux délinquant(e)s; ou enfin si le harcèlement sexuel doit faire l'objet d'une politique distincte ou s'inscrire dans une politique générale sur le harcèlement. Notons qu'existent déjà des énoncés de principe du SCC (énoncé de mission, code de déontologie, code de discipline, etc.) interdisant au personnel de harceler les détenu(e)s, et leurs familles et ami(e)s, de même que d'entretenir des relations personnelles avec les détenu(e)s, ou avec leurs familles ou ami(e)s. Obligation est faite aux gestionnaires d'enquêter et de prendre des mesures correctives s'ils ont connaissance de tels incidents, ou si on les porte à leur attention. Toute allégation d'agression (y compris sexuelle) est portée à la connaissance de la police, qui fait alors enquête.
>
> En mai 1997, le commissaire a créé le groupe de travail sur les Droits de la personne dans le milieu correctionnel, présidé par Monsieur Max Yalden. Présenté en décembre 1997, le rapport contenait plusieurs recommandations, y compris l'adoption par le SCC d'une seule politique globale sur le harcèlement qui traiterait de tous les types et situations de harcèlement et qui s'appliquerait à tout le personnel et tou(te)s les détenu(e)s. Un comité directeur a été créé en janvier 1998 pour étudier les recommandations, dresser des plans d'action et faire un rapport au Comité de direction (comité exécutif composé de hauts fonctionnaires du SCC). Le comité directeur remettra son rapport au Comité de direction à

> l'automne de 1999; dans l'intervalle, le Comité de direction a confié au SCR de la région du Pacifique un examen de la politique actuelle en matière de harcèlement (qui traite aussi du harcèlement entre membres du personnel). En mai 1999, le SCR a diffusé un premier jet du rapport, pour consultation interne. Étant donné les divergences d'opinions et l'examen en cours à ce sujet, le comité directeur sur les Droits de la personne a récemment mis sur pied un sous-comité chargé de préparer une proposition à soumettre à l'approbation du Comité de direction. Le Secteur des femmes est représenté à ce sous-comité, qui mènera son travail à bien cet été. »[14]

Nous observons que la Commission canadienne des droits de la personne a avalisé cette recommandation dans son rapport annuel de 1998[15]. Cette absence de progrès est fort troublante, parce que cette recommandation était considérée comme la toute première étape du règlement de la question du harcèlement sexuel de détenues par des non-détenus. L'équipe de vérification incite vivement le SCC à appliquer cette recommandation. On nous dit que la Division des droits de la personne du SCC a fait du travail dans ce domaine en vue d'élaborer une politique générale traitant de toutes les formes du harcèlement entre tous ceux qui se trouvent au sein du système pénitentiaire, y compris entre employé(e)s, entre détenues et employé(e)s, et entre employé(e)s et détenues.

Nos visites aux établissements canadiens qui abritent des femmes purgeant une peine fédérale, et notre analyse de la documentation obtenue jusqu'à présent, mettent en relief la nécessité d'élaborer des politiques majeures et peut-être d'apporter des modifications réglementaires ou législatives pour traiter non seulement du harcèlement sexuel des détenues, mais aussi de l'exploitation sexuelle et de l'agression sexuelle par les non-détenus; à titre d'exemple, on pourrait interdire de façon explicite les « relations consensuelles », question dont nous traiterons plus à fond dans la phase 3.

Au cours de notre dernière année de vérification, il est apparu que plusieurs suggestions et options devaient être étudiées. Nous discutons de certaines d'entre elles, dans la section des procédures de règlement des griefs, sous l'angle des modifications des politiques et des procédures.

Certain(e)s répondant(e)s ont suggéré que le Canada devrait modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de manière à donner une définition juridique à ces trois domaines d'inconduite sexuelle (c.-à-d. le harcèlement sexuel, l'exploitation sexuelle et l'agression sexuelle) et peut-être à définir la relation de fiduciaire entre le personnel et les détenu(e)s, de sorte que le consentement ne puisse être invoqué comme défense en matière sexuelle. De telles modifications pourraient aussi prévoir un éventail d'amendes. On suggère aussi, entre autres, de modifier l'énoncé de mission du SCC de manière à clairement exprimer une politique de « tolérance zéro » envers l'inconduite sexuelle et le harcèlement en général; d'autres estiment qu'il convient de modifier le règlement de manière à expliciter les comportements qui sont prohibés, au lieu de s'en remettre uniquement aux politiques. Nous serons curieuses d'entendre les opinions de tou(te)s

les intéressé(e)s touchant les changements systémiques éventuellement nécessaires pour traiter du harcèlement sexuel, de l'exploitation sexuelle et de l'agression sexuelle des détenues.

14 Message électronique envoyé le 15 juin 1999 par Hilda Vanneste, à titre personnel, à Thérèse Lajeunesse.

15 Commission canadienne des droits de la personne. Rapport annuel de 1998, p. 14.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

f) Procédure de règlement des plaintes et des griefs :

Comme nous l'avons fait observer dans la section précédente, les femmes purgeant une peine fédérale et leurs défenseurs communautaires ont largement exprimé des réserves concernant l'équité et l'efficacité de la procédure de règlement des plaintes et des griefs. L'ampleur de ces préoccupations et la complexité des problèmes ont amené l'équipe de vérification à décider de mettre l'accent, la dernière année, sur la nécessité d'améliorer cette procédure elle aussi.

On devrait étudier plusieurs options relatives aux plaintes et griefs qui se rapportent à l'inconduite sexuelle, notamment y affecter un(e) représentant(e) ou une unité spéciale au sein du bureau de l'Enquêteur correctionnel, ou établir un tribunal administratif indépendant pour trancher les griefs graves; accorder à toute plainte de cette nature un statut « délicat » et la renvoyer automatiquement devant l'administration régionale ou le Secteur des femmes à Ottawa; intégrer des spécialistes externes à l'équipe d'enquête; modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.*

Nous voudrions ici souligner que les femmes purgeant une peine fédérale semblent faire bien moins souvent recours à cette procédure que les détenus, notamment après le stade de la plainte initiale. Il est toutefois intéressant d'observer que les détenues font proportionnellement plus souvent recours au bureau de l'Enquêteur correctionnel que les détenus: dans tout le Canada, nous avons entendu des remarques élogieuses au sujet de ce Bureau et de son personnel - mais aussi des déceptions quant à la capacité de ce Bureau de donner suite à ses conclusions.

De plus, nous jugeons préoccupant qu'au moins deux plaintes graves dont nous avons connaissance, portant sur des allégations d'agression sexuelle contre deux détenues différentes, semblent absentes de la banque de données du Système de gestion des détenus (SGD); ce qui est inquiétant, c'est que ce Système est un moyen important, pour les autorités à l'AC du SCC qui contrôlent le système pénitentiaire, d'y détecter les plaintes de cette nature. Mais comme beaucoup de gens ont accès au SGD - y compris des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles - il se peut que les femmes purgeant une peine fédérale ne tiennent pas à ce que leurs plaintes ou griefs touchant l'exploitation sexuelle paraissent dans cet Système. Nous étudierons cette question en plus de détails à la phase 3.

Parmi les autres questions soulevées, mentionnons la pression que les femmes croient ressentir, ou ressentent en fait, pour régler les questions

résolution de conflit ou de médiation. Certaines répondantes estimaient qu'il convient de traiter de toute plainte de cette nature par le biais de processus d'enquête formels; d'autres s'inquiètent que le personnel qui enquête sur ces griefs et plaintes est dépourvu de la formation et de la sensibilité voulues touchant la dynamique et les effets du harcèlement sexuel, de l'exploitation sexuelle et de l'agression sexuelle, notamment quand ils sont le fait de personnes en position d'autorité. C'est là un autre aspect sur lequel nous porterons toute notre attention à la phase 3.

Tout un éventail de personnes et d'organisations nous ont déclaré que nous devrions envisager plusieurs options susceptibles d'améliorer la procédure de plaintes et de griefs qui se rapportent à l'inconduite sexuelle, notamment les suivantes :

- Attribuer un caractère délicat à toute plainte de cette nature et la renvoyer automatiquement au(à la) directeur(rice) d'établissement ou à l'administration régionale, ou à la sous-commissaire pour les femmes.

- Dans chaque région ou à l'échelle nationale, confier les enquêtes sur les allégations d'inconduite sexuelle à une équipe spéciale ayant l'expérience, l'expertise, les attitudes et les connaissances nécessaires.

- Conférer à l'enquêteur correctionnel le pouvoir non seulement d'enquêter sur de telles allégations, mais aussi de mettre à exécution les résultats, conclusions ou recommandations, ou mettre sur pied un bureau indépendant à cette fin.

Recourir à des personnes extérieures au SCC lors de toute enquête sur l'inconduite sexuelle, à l'exemple du président indépendant, dans certains établissements, qui préside le tribunal du directeur.

Créer un tribunal administratif indépendant pour ces plaintes et griefs.

Ici encore, l'équipe de vérification souhaite fortement entendre les opinions et recommandations de tou(te)s les intéressé(e)s à l'égard de ces idées, ainsi que de toute autre destinée à améliorer l'équité et l'efficacité de la procédure qui permettra de régler les plaintes de harcèlement sexuel, d'exploitation sexuelle et d'agression sexuelle.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

g) Sélection et formation du personnel :

Comme nous l'avons déjà indiqué dans notre rapport, le choix, la sélection et la formation du personnel sont des éléments intégraux de la mise en _uvre réussie de la dotation mixte dans les établissements fédéraux qui abritent des femmes. Dans le court intervalle depuis que nous avons entamé ce projet, nous avons assisté à une réduction alarmante de la formation.

Recommandation n° 4 : On observe depuis un an une érosion continue de la formation centrée sur les femmes donnée au personnel dans les établissements fédéraux qui abritent des femmes. On nous a signalé que des pressions sont exercées pour réduire les coûts d'embauche et de formation.

L'efficacité de la méthode de dotation faisant appel à des intervenants de première ligne de sexe masculin a un lien inextricable avec les mesures initiales de sélection et de formation : il convient donc de veiller à assurer la protection du financement intégral de ces mesures. Il faut aussi mettre de côté des fonds pour assurer la sélection et la formation convenables de tout le personnel qui _uvre dans ces établissements, comme mentionné à la recommandation n° 2.

On nous a aussi indiqué qu'il est arrivé que des contrats d'exécution des programmes soient sous-traités à des personnes que nul ne connaît et qui n'ont pas été sélectionnées, et que cela a donné lieu à des problèmes d'attitudes et de comportements inconvenants. Il convient d'interdire cette façon de faire. Une ou deux régions ont soulevé le problème de l'embauche de commissionnaires masculins non sélectionnés ou formés pour accompagner les gens de l'extérieur, par exemple les préposés à l'entretien. La recommandation n° 2 vise à répondre à ces deux préoccupations.

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

h) Protection de la vie privée

Nous avons été très troublées par le nombre élevé de cas où des membres masculins du personnel ont aperçu des femmes nues ou à peine vêtues; il semble qu'il s'agisse pour la plupart de situations où les femmes ignoraient que des agents étaient présents dans les unités, ou d'un délai insuffisant accordé aux femmes pour se couvrir entre le moment où un homme frappe à la porte de la cellule et celui où elles baissent le rideau qui protège leur vie privée. Placées à l'extérieur des pièces, ces rideaux ne doivent être baissés que quand une femme est en partie dévêtue. Si on s'attend à un dénombrement officiel, les rideaux ne peuvent être baissés et les femmes doivent se trouver entièrement habillées. Toutefois, les femmes se plaignent que ces dénombrements officiels se produisent souvent à un moment autre que celui où elles s'y attendent et que les dénombrements non officiels peuvent survenir à tout moment. Certaines cellules n'offrent aux femmes aucune protection de leur vie privée si un membre du personnel jette un coup d'_il à l'intérieur. On attend des femmes qu'elles soient correctement vêtues en tout temps, mais elles ont néanmoins besoin de prendre des douches, de changer de vêtements et de s'occuper de leur hygiène personnelle.

Recommandation n° 5 :

Quand les rideaux de protection de la vie privée sont baissés, le personnel devrait frapper et attendre que la femme réponde qu'elle est prête à ce que le rideau soit tiré. Sauf dans les cas où l'on a des raisons de croire qu'une urgence se produit, on doit accorder la priorité absolue à ces signes de respect pour la vie privée et la dignité de la femme.

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

6. PLANS POUR LA PHASE 3

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

À plusieurs reprises, nous avons signalé dans ce rapport annuel certains sujets qui ont été soulevés à la phase 2 et qui recevront une priorité élevée à la phase 3. En voici la liste :

- Consultation au sujet du contenu proposé des lignes directrices sur la dotation mixte, tel qu'indiqué dans le présent rapport.
- Grandes lignes des conséquences qu'il convient de donner à toute infraction au protocole national.
- Suivi de la recommandation préconisant l'adoption d'une politique explicite sur le harcèlement sexuel.
- Analyse des modifications législatives, réglementaires, procédurières ou politiques qu'il conviendrait éventuellement d'apporter pour régler les problèmes systémiques.
- Évaluer en plus de détails pourquoi les femmes purgeant une peine fédérale à BCCW préfèrent des IPL de sexe féminin, tandis qu'un établissement lui aussi entièrement doté par des IPL de sexe féminin - l'établissement pour femmes d'Edmonton - témoigne d'une forte préférence pour la présence d'IPL de sexe masculin.
- Une explication détaillée de la part des femmes purgeant une peine fédérale qui manifestent une préférence pour les IPL de sexe masculin ou de sexe féminin.
- Obtenir des informations de chaque établissement au sujet de leurs plans et protocoles en cas d'urgence, et déterminer si ces plans ont des incidences sur la dotation mixte.
- Examen détaillé de la procédure de règlement des plaintes et des griefs, avec les incidences pour les femmes purgeant une peine fédérale qui formulent des plaintes ou griefs se rapportant à l'inconduite sexuelle.
- Analyse des motifs qui poussent les femmes purgeant une peine fédérale à se plaindre au bureau de l'Enquêteur correctionnel plutôt que de recourir à la procédure de règlement des griefs du SCC.
- Consultation sur les questions d'emploi abordées dans le présent rapport.
- Évaluation des critères pour combler un poste d'IPL en fonction des exigences professionnelles véritables et de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.
- Examen de la position adoptée par le Canada touchant la dotation en première ligne, à la lumière de ses obligations internationales.
- Examen des questions liées aux « relations consensuelles ».
- Collecte d'informations supplémentaires au sujet de l'application de la médiation et de la résolution de conflits.
- Étude de la nécessité d'une surveillance permanente par un organisme approprié.

En outre, et bien que la question ne soit pas abordée dans le texte du rapport qui précède, nous accorderons une priorité élevée aux besoins

spéciaux des femmes autochtones et des autres minorités raciales. Nous avions toutefois déjà indiqué dans notre premier rapport annuel que cette question devait faire l'objet d'une enquête spéciale.

La phase 3 sera réalisée selon des méthodes analogues à celles de la phase 2, c'est-à-dire des entrevues, des visites sur les lieux et une analyse de toute la documentation pertinente. Les lignes directrices proposées pour la dotation mixte dans ce rapport seront résumées dans un court document à distribuer, qui sera utilisé pour les consultations avec tou(te)s les répondant(e)s et qui fera l'objet d'un envoi postal spécial aux intervenants nationaux.

Nous présentons le plan de travail dans la page qui suit.

Plan de travail pour la troisième phase

Mois/année	1999	2000
Janvier		· Réunion de l'équipe de vérification · Préparation du troisième rapport annuel
Février		· Dernière version provisoire du troisième rapport annuel · Examen de la version provisoire lors d'une réunion consultative
Mars		· Livraison du troisième rapport annuel
Avril		
Mai	· Réunion du Comité d'examen du projet de vérification	
Juin	· Présentation du deuxième rapport annuel final · Réunion de planification de l'équipe du projet de vérification	
Juillet	· Création des instruments de recherche et début des visites sur les lieux	
Août	· Visites sur les lieux	
Septembre	· Visites sur les lieux · Envoi postal à tous les	

	intervenants nationaux · Réunions à Ottawa	
Octobre	· Visites sur les lieux · Début de l'analyse des données	
Novembre	· Rapport préliminaire sur les exposés verbaux - Réunion consultative sur le projet de vérification	
Décembre	· Dernières visites sur les lieux · Analyse des données	

Activité

Voici plus spécifiquement les activités qui découlent de la phase 3 :

- visites à tous les établissements, assorties d'entrevues avec tous les groupes de répondant(e)s cerné(e)s (personnel, détenues, représentant(e)s des comités consultatifs de citoyens, délégué(e)s syndicaux, organisations de services communautaires, associations de femmes autochtones, etc.);
- collecte continuelle des politiques du SCC qui se rapportent au mandat de l'équipe de projet;
- examen des méthodes de sélection du personnel et du matériel de formation;
- étude des données sur les plaintes et les griefs;
- consultations permanentes avec les intervenant(e)s en cause;
- au besoin, consultations permanentes avec les fonctionnaires du SCC;
- liaison permanente avec le bureau de l'Enquêteur correctionnel et avec la Commission des droits de la personne, en vue de surveiller le type de plaintes reçues;
- autres activités selon les besoins.

Calendrier des activité

Les activités de la troisième phase se dérouleront entre le 1er juin 1999 et le 31 mars 2000.

Rapport annuel

De même que les années précédentes, la dernière année s'achèvera avec le troisième rapport annuel, qui englobera les résultats tirés de toutes les sources. On formulera alors les recommandations définitives.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

7. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

Recommandation n° 1. Comme une forte majorité de femmes purgeant une peine fédérale se sont prononcées en faveur de confier des rôles spécifiques à des IPL de sexe masculin ayant subi une sélection et une formation, nous recommandons que les établissements fédéraux pour femmes continuent à engager des hommes, mais uniquement si toutes les conditions qui suivent sont mises en application :

- les politiques et marches à suivre en matière d'embauche, de sélection et de formation demeurent toutes en vigueur, et l'on rétablit les 10 jours de formation centrée sur les femmes;
- on établit et applique des politiques qui spécifient quels sont les rôles qui conviennent aux IPL de sexe masculin (voir les recommandations 3 et 4, de même que le contenu suggéré des lignes directrices sur la dotation mixte);
- les politiques et pratiques observent et respectent les besoins d'une minorité importante de femmes purgeant une peine fédérale, qui expriment avec force leur incapacité ou manque de volonté d'avoir à traiter avec des hommes dans les unités résidentielles la nuit (voir la recommandation n° 3);
- de même qu'en Angleterre[16], les IPL de sexe masculin devraient composer au maximum 20 p. 100 du nombre total d'intervenants, à la lumière des exigences politiques, des besoins spéciaux de certaines femmes purgeant une peine fédérale et de la nécessité d'éviter qu'un fardeau injuste soit imposé aux IPL de sexe féminin.

Recommandation n° 2. Étant donné qu'on tient à protéger avant tout les femmes purgeant une peine fédérale contre le harcèlement sexuel, l'exploitation sexuelle et l'agression sexuelle, il convient de sélectionner et de former les autres personnes qui exécutent du travail dans les établissements abritant des femmes purgeant une peine fédérale. En conséquence :

- tout le personnel qui travaille dans un établissement pour femmes purgeant une peine fédérale - y compris les arrangements temporaires comme les unités à sécurité maximale dans les établissements pour hommes, et les centres régionaux de traitement et centres correctionnels communautaires - devrait subir une sélection et une formation destinées à s'assurer qu'il a les attitudes, connaissances et expériences voulues;
- dans les régions où les répondant(e)s ont fait savoir que les critères usuels pour les demandes de soumissions interdisent de donner des entrevues aux postulants, on doit faire en sorte que de telles entrevues soient non seulement possibles, mais obligatoires. Comme certains programmes offerts dans les établissements fédéraux pour femmes font l'objet de tels appels d'offres, il est

indispensable de sélectionner les intéressés en fonction de leurs attitudes, connaissances et expériences, ce qu'il est impossible de réaliser à moins de fournir l'occasion aux autorités dans l'établissement de donner des entrevues personnelles.

Recommandation n° 3. Une importante minorité de femmes (dont beaucoup sont en faveur de la présence parmi le personnel d'IPL de sexe masculin ayant subi une sélection et une formation) sont mal à l'aise à l'idée que des hommes pénètrent dans leurs unités résidentielles, surtout la nuit; en conséquence :

- les IPL de sexe masculin ne devraient pas avoir le droit de faire des postes de nuit, sauf pour la sécurité statique, dans le cadre duquel on leur confierait la nuit des fonctions générales exemptes de contacts avec les détenues. En cas d'urgence, cependant, les IPL de sexe masculin pourraient intervenir avec des IPL de sexe féminin, sous réserve des conditions énoncées dans le contenu des lignes directrices suggérées pour la dotation mixte.

Recommandation n° 4 : On observe depuis un an une érosion continue de la formation centrée sur les femmes donnée au personnel dans les établissements fédéraux qui abritent des femmes. On nous a signalé que des pressions sont exercées pour réduire les coûts d'embauche et de formation.

- L'efficacité de la méthode de dotation faisant appel à des intervenants de première ligne de sexe masculin a un lien inextricable avec les mesures initiales de sélection et de formation : il convient donc de veiller à assurer la protection du financement intégral de ces mesures. Il faut aussi mettre de côté des fonds pour assurer la sélection et la formation convenables de tout le personnel qui _uvre dans ces établissements, comme mentionné à la recommandation n° 2.

Recommandation n° 5 : Quand les rideaux de protection de la vie privée sont baissés, le personnel devrait frapper et attendre que la femme réponde qu'elle est prête à ce que le rideau soit tiré. Sauf dans les cas où l'on a des raisons de croire qu'une urgence se produit, on doit accorder la priorité absolue à ces signes de respect pour la vie privée et la dignité de la femme.

16 Op cit.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

ANNEXE A : COMPOSITION DE L'ÉQUIPE DU PROJET DE VÉRIFICATION

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

Thérèse Lajeunesse
Co-vérificatrice
Winnipeg (Manitoba)

Christie Jefferson
Co-vérificatrice
Trenton (Ontario)

Dianne Macdonald
Collaboratrice au projet de vérification
Saskatoon (Saskatchewan)

Betty-Lou Edwards
Collaboratrice au projet de vérification
Burnaby (Colombie-Britannique)

Voici comment communiquer avec nous :

Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd
228 Kitson St.
Winnipeg (Manitoba)
R2H 0Z5
(204) 233-8214
Télécopieur : (204) 237-0548
Adresse électronique : tlajeunesse@home.com

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

ANNEXE B : ÉTABLISSEMENTS ET UNITÉS À SÉCURITÉ MAXIMALE POUR FEMMES DU SCC : PROTOCOLE OPÉRATIONNEL NATIONAL - DOTATION DES POSTES DE PREMIÈRE LIGNE

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

PRÉAMBULE

Dans son rapport publié en avril 1996, la Commission d'enquête Arbour a invité le SCC a faire en sorte :

REC 5 (b) «*que des protocoles explicites soient préparés dans chaque établissement où des hommes ont accès aux unités résidentielles afin d'assurer :*

> *que les travailleurs de première ligne sont toujours appariés à des travailleuses de première ligne lorsqu'ils patrouillent les unités résidentielles;*
>
> *que le personnel masculin est exclu des patrouilles nocturnes des unités résidentielles;*
>
> *que le personnel masculin est tenu d'annoncer sa présence dans une unité résidentielle ou dans la cellule ou dans la chambre d'une détenue;*
> »

Dans le cadre de leurs préparatifs avant ouverture, tous les établissements ont préparé des pratiques opérationnelles sur les procédures auxquelles

participent des membres du sexe opposé dans des secteurs comme le dénombrement des détenues et l'extraction des cellules. Comme suite aux recommandations du rapport Arbour, le Service correctionnel du Canada a décidé d'élaborer un protocole national basé sur les ordres permanents des établissements régionaux. Le but de ce protocole national est d'assurer une orientation uniforme au niveau national grâce à un cadre de travail et à des pratiques opérationnels respectant le droit à la vie privée de toutes les détenues, autant qu'il est possible dans un établissement correctionnel. Ce protocole national remplacera les mécanismes opérationnels locaux utilisés actuellement.

1. Principes

Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique,* qui régit toutes les mesures de dotation du Service correctionnel du Canada, la sélection du personnel peut se faire selon des normes comme l'instruction, les connaissances et la langue mais ne peut pas faire intervenir des éléments comme la race, le sexe, la couleur, la religion, etc. En conséquence, les hommes ont légalement le droit de présenter leur candidature à des postes dans des établissements pour femmes.

Le présent protocole national doit être interprété à la lumière de la *LSCMLC,* laquelle affirme que tous les membres du personnel sont des agents de la paix et qu'ils sont, par conséquent, autorisés à faire usage d'une force raisonnable. Ils sont également tenus d'agir conformément aux principes énoncés dans l'article 4 de la *LSCMLC*, et plus précisément, pour ce qui est du présent protocole, au principe 4(h) qui dit, en parlant du Service correctionnel : «*ses directives d'orientation générale, programmes et méthodes respectent les différences ethniques, culturelles et linguistiques, ainsi qu'entre les sexes et tiennent compte des besoins propres aux femmes, aux autochtones... »*Ce protocole reflète à la fois les exigences de la loi et la valeur fondamentale 1 de la Mission du SCC qui s'énonce comme suit : *Nous respectons la dignité des individus, les droits de tous les membres de la société et le potentiel de croissance personnelle et de développement des êtres humains.*

Conformément aux pratiques de dotation générale, on s'attend à ce que tous les employés, hommes et femmes, exécutent toutes les tâches décrites dans leur description de travail, sauf en ce qui concerne certaines procédures précises décrites dans le présent protocole, et lorsqu'il s'agit d'effectuer des fouilles autres que des fouilles discrètes, comme l'indique la politique et comme le redit le protocole.

La protection de la vie privé constitue une responsabilité mutuelle du SCC et des délinquantes. Elle constitue un des éments de l'environnement de respect et de dignité que tous les établissements pour femmes s'efforcent de crér.

Le Service a pris un certain nombre de mesures pour créer un environnement propice qui respecte la vie privée des personnes, qu'il s'agisse de l'aménagement physique, de l'élaboration de cours de formation particulièrement conçus pour des femmes et, grâce au présent protocole, de l'établissement de pratiques opérationnelles uniformes au niveau national.

Ce protocole ne peut couvrir toutes les questions susceptibles d'être soulevées en ce qui concerne les interventions effectuées par des membres de sexe opposé. Par conséquent, tous les membres du personnel sont encouragés à faire preuve de sensibilité à l'égard des questions de protection de la vie privée, ainsi qu'en ce qui concerne les situations dans lesquelles les comportements manifestés sont susceptibles d'être perçus comme étant incorrects ou d'engendrer des allégations de comportement incorrect, ou qui placent les membres du personnel et (ou) les détenues dans une situation compromettante. Le protocole fournit un cadre permettant de se former un jugement personnel dans de telles situations, lorsqu'il n'est pas possible de consulter ses superviseurs pour obtenir des éclaircissements ou des avis.

Par ailleurs, on s'attend à ce que les délinquantes se conduisent correctement avec le personnel, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes. On les encourage à porter les question de protection de la vie privée à l'attention de la direction de l'établissement par les voies appropriées comme le comité des détenues ou le processus de grief.

Lorsque, dans un établissement, est soulevé un point ayant trait à une exigence du travail qui n'est pas traité dans le présent protocole, l'établissement devra, par l'intermédiaire du sous-commissaire régional, attirer sur ce point l'attention de la sous-commissaire pour les femmes à laquelle il incombera de veiller à ce que l'on suive le processus approprié d'examen, de consultation et de décision.

Quand le protocole national traite d'un sujet qui fait l'objet, en particulier, d'une directive du commissaire, d'instructions

permanentes ou d'un ordre permanent de l'établissement [p.ex., les dénombrements], il ne vise pas à remplacer ce document -- et ne devrait pas être interprété comme tel -- mais plutôt à fournir des éclaircissements. Les ordres permanents de l'établissement doivent être conformes au protocole national.

2. Pratiques opérationnelles

Il incombe à chaque établissement de veiller à ce que le personnel, les détenues et les bénévoles soient informés du contenu du protocole national et en reçoivent un exemplaire.

Les détenues nouvellement admises doivent être informées des pratiques de dotation mixte et des procédures opérationnelles au cours du processus d'orientation et d'évaluation initial. À ce moment-là, on leur remettra un exemplaire du protocole national et on en examinera le contenu avec elles. On leur demandera également de signer une formule indiquant que cela a été fait. Le protocole peut être mis en annexe ou inséré dans le guide du détenu.

Tous les membres du personnel de première ligne, hommes et femmes, doivent annoncer leur entrée dans une unité résidentielle ou une maison, sauf au cours des heures de tranquillité ou lorsque le couvre-feu s'applique dans l'établissement.

Pour les dénombrements officiels, c'est aux détenues qu'il incombe de se trouver dans un endroit où on peut facilement vérifier leur présence. Pour les dénombrements non officiels, si une détenue se trouve dans la salle de bains, on lui demandera de se couvrir et on lui donnera le temps de le faire, afin de pouvoir procéder à une inspection visuelle sans porter atteinte à son droit à la vie privée. Si la détenue refuse de se couvrir, la première intervention ne doit pas comporter de confrontation. Cependant, si elle persiste toujours à refuser de se couvrir, un tel refus doit être considéré comme un refus d'obéir à un ordre direct.

Pour les patrouilles dans les maisons ou toute pièce de la maison ou de l'unité résidentielle, après l'heure du couvre-feu et jusqu'à 6 h du matin, chaque agent de sexe masculin sera apparié avec une femme. Par « apparié », on entend que les deux agents devront être en mesure de se voir et de s'entendre mutuellement à tout moment. Cette procédure n'est pas obligatoire dans le cas d'une urgence [p.ex., un appel de détresse de la part d'une détenue dans une maison]; cependant, dans ces cas, si c'est un employé de sexe masculin qui répond le premier à l'appel, un membre du personnel de sexe féminin sera envoyé le plus tôt possible pour l'aider.

Les employés d'entretien ou les contractuels de sexe masculin doivent être escortés par un membre du personnel de sexe féminin ou par une commissionnaire lorsqu'ils ont à travailler dans une maison ou dans une unité résidentielle sauf lorsqu'il n'y a pas de détenue dans la maison ou l'unité résidentielle au cours de la période de travail.

Les membres du personnel de première ligne de sexe masculin ne

doivent pas être affectés à la surveillance des femmes détenues dans les cellules équipées d'une caméra. Les écrans des caméras de surveillance doivent être situés ou protégés de manière à se trouver hors de vue des membres du personnel de sexe masculin.

Les fouilles par palpation doivent toujours être faites par du personnel de sexe féminin.

Seuls les membres du personnel de sexe féminin peuvent faire des fouilles à nu, y assister et les enregistrer sur vidéo.

Tous les membres du personnel, hommes et femmes, qui ont reçu la formation requise peuvent avoir recours au degré approprié de force physique pour contrôler ou maîtriser des détenues lorsque la situation exige une intervention immédiate. Dans un cas de nudité volontaire *[c.-à-d. que la détenue se déshabille spontanément]* se produisant dans le cadre d'une situation d'urgence et lorsque le personnel a des motifs raisonnables de croire qu'il y a risque immédiat de dommage pour la détenue elle-même, d'autres détenues ou un membre du personnel, le personnel disponible doit intervenir, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes. Cependant, si la première intervention est effectuée par un ou des hommes, une ou des femmes doivent être envoyées sur les lieux le plus rapidement possible pour aller apporter leur aide. Les procédures d'intervention, y compris le recours à des moyens de contrainte, doivent être appliquées conformément à la politique sur le recours à la force et aux sections pertinentes du Manuel de sécurité. Dès que possible, on aura soin de donner à la détenue une couverture ou une robe de sécurité.

Les antécédents de la détenue ne suffisent pas comme *motifs raisonnables* de croire qu'il existe un risque immédiat de dommage. Ses actes ou son comportement et le contexte situationnel doivent être analysés afin de déterminer l'imminence du risque. Les facteurs contextuels peuvent notamment être les suivants:

- la détenue est en possession d'une arme avec laquelle elle menace de se blesser;
- la détenue se frappe la tête contre le mur ou se fait du mal d'une autre façon;
- la détenue menace de se suicider et se livre à des actes (par exemple, nouer un drap) indiquant que la menace est réelle, ou le psychologue présent détermine qu'il existe un risque élevé de suicide;
- la détenue tente de se suicider;
- la détenue menace d'agresser quelqu'un d'autre et est en position de le faire, c'est-à-dire qu'elle se trouve à proximité de la personne menacée et qu'elle n'est pas enfermée dans sa cellule.

Cependant, pour le premier niveau d'intervention appliqué dans une situation exigeant un recours planifié à la force, c'est-à-dire quand on fait appel à une équipe d'extraction des cellules ou à une équipe pénitentiaire d'intervention d'urgence, l'équipe déployée doit être composée

exclusivement de femmes. Si l'équipe a besoin d'aide, on pourra faire appel à d'autres membres, hommes ou femmes, du personnel de l'établissement ayant reçu la formation nécessaire, ou demander du renfort à l'EPIU d'un établissement pour hommes. Cette intervention de renfort devra se limiter à maîtriser les détenues. Tous les hommes y participant doivent avoir été formés aux techniques d'intervention appropriées. Dans tous les cas, et sans exception, lorsque le recours à la force physique est indispensable, les restrictions applicables à la fouille à nu doivent être respectées.

> NOTE: Le présent protocole ne traite que de la question ayant trait au personnel masculin et au personnel féminin. Pour ce qui est des méthodes de contrôle et de maîtrise et des limites d'utilisation de ces méthodes, voir la directive du commissaire sur le recours à la force et le Manuel de sécurité.
>
> En dépit des restrictions imposées au personnel de sexe masculin en ce qui a trait à l'usage de la force et aux fouilles à nu, tous les gestionnaires, hommes et femmes, sont tenus de veiller à ce que les actions du personnel sont conformes à la politique et aux procédures; ils doivent donc visionner les bandes-vidéo après les incidents, même lorsqu'il y a eu fouille à nu; on aura donc soin de faire en sorte qu'ils le fassent dans des conditions respectant et protégeant le droit à la vie privée des détenues. Pour d'autres instructions, voir la procédure provisoire sur l'enregistrement des incidents sur bande-vidéo présentée par la sous-commissaire principale le 4 février 1997.

Dans un cas de nudité volontaire, lorsque la détenue refuse de se conformer à un ordre verbal de s'habiller et qu'il n'y a **pas de risque immédiat de dommage** pour elle-même, d'autre détenues ou des membres du personnel, les membres du personnel de sexe masculin doivent se retirer de la scène dès que possible, dans la mesure où la sécurité de la détenue, des autres détenues et du personnel est assurée. L'objectif primaire est de désamorcer la situation tout en respectant la dignité de la détenue. On doit évaluer l'état mental de la détenue afin d'élaborer une stratégie d'intervention particulière à la situation et de la mettre en oeuvre.

Les membres du personnel professionnel comme le personnel des services de santé et des services de santé mentale sont sélectionnés en fonction de leurs qualifications professionnelles. Cependant, en ce qui concerne les traitements dans lesquels le sexe de l'intervenant peut être d'une importance non négligeable, par exemple dans le cas du traitement de survivantes d'actes de violence, il est préférable de choisir du personnel professionnel de sexe féminin. Les membres du personnel professionnel doivent être déployés conformément aux normes des services de santé dispensés dans la collectivité, c'est-à-dire qu'ils peuvent intervenir conformément aux exigences de leur fonction, que ce soient des hommes ou des femmes, même lorsqu'une détenue est dévêtue.

Sous réserve des critères établis, pour les personnes qui dispensent des programmes, dans la stratégie de programme pour les femmes délinquantes, les programmes doivent être exécutés par du personnel qualifié ou par des contractuels, hommes ou femmes. Lorsque la

personne qui donne le programme est un homme, il n'est pas nécessaire d'exercer une surveillance continue, que ce soit par caméra ou en postant une employée de sexe féminin dans la salle. Toutefois, il faudra que la porte de la salle soit pourvue d'une fenêtre ou qu'elle reste ouverte pour permettre l'observation ou la surveillance périodique.

Avant d'affecter un homme, qu'il s'agisse d'un membre du personnel ou d'un accompagnateur bénévole, à une escorte pour une permission de sortir, il faudra tenir compte de la nature de la permission. En plus de cela, pour les escortes en dehors de l'établissement, où la détenue doit se tenir constamment de manière que l'agent escorteur puisse la voir et l'entendre, les équipes d'escorte ne doivent pas être composées exclusivement d'hommes, qu'il s'agisse de membres du personnel ou d'accompagnateurs bénévoles. Les équipes d'escorte au sein de l'établissement ne doivent pas être constituées seulement d'hommes lorsqu'elles doivent passer par des endroits où l'observation est impossible.

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 2000.02.02

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada